

DIVERSIDAD, PERTINENCIA Y CALIDAD: ELEMENTOS FUNDAMENTALES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

Nota técnica



La educación
es de todos

Mineducación

Alimentos para
Aprender



La educación
es de todos

Mineducación

DIVERSIDAD, PERTINENCIA Y CALIDAD: ELEMENTOS FUNDAMENTALES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

Nota técnica

Ministerio de Educación Nacional
Unidad Administrativa Especial de Alimentación
Escolar-Alimentos para Aprender (UApA)

Bogotá D. C., mayo de 2022

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Presidente de la República de Colombia
Iván Duque Márquez

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Ministra de Educación Nacional

María Victoria Angulo González

Colaboración Banco Mundial

Santiago De la Cadena Becerra

Tatiana Rodríguez

María Margarita Zuleta

Revisión técnica

Vivian Argueta Bernal

Coordinación editorial

Corocora RBT S.A.S.

Edición y corrección de estilo

Andrés Castillo Brieva

Diseño y diagramación

SOLA

Citación sugerida APA 7

Ministerio de Educación Nacional [MEN] & Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender [UApA]. (2022). *Diversidad, pertinencia y calidad: elementos fundamentales para la política pública de alimentación escolar: nota técnica.*

ISBN: 978-958-785-352-0

Bogotá, D.C., mayo de 2022



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL
DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR-ALIMENTOS
PARA APRENDER**

**Director Unidad Administrativa Especial
de Alimentación Escolar-Alimentos para
Aprender [UApA]**

Juan Carlos Martínez Martín

Subdirector general UApA

Juan David Vélez Bolívar

Equipo técnico

Unidad Administrativa Especial de
Alimentación Escolar-Alimentos para
Aprender [UApA]



TABLA DE CONTENIDO

7	¿QUÉ SON LAS NOTAS TÉCNICAS?
9	¿EN QUÉ CONSISTE EL SISTEMA DE NOTAS TÉCNICAS DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR-ALIMENTOS PARA APRENDER (UApA)?
10	AGRADECIMIENTOS
11	RESUMEN
13	LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS
14	INTRODUCCIÓN
17	I. ASPECTOS CLAVE EN LA EVOLUCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL PAE Y FACTORES DE ÉXITO
21	II. LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR INDÍGENA COMO GARANTE DE LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS
21	En qué consiste el PAE para Pueblos Indígenas
22	Algunos logros de la alimentación escolar indígena propia
25	Una hoja de ruta para la alimentación escolar indígena propia
27	III. EL PAE PARA APRENDIZAJE EN CASA COMO UNA ALTERNATIVA PARA PROTEGER EL LOGRO EDUCATIVO DURANTE LAS CRISIS
27	El proceso de formulación e implementación del PAE para Aprendizaje en Casa en el marco de la pandemia del covid-19
31	Resultados preliminares de la evaluación del PAE para Aprendizaje en Casa
35	IV. EL NUEVO MODELO DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR PARA LAS RURALIDADES (MAER)
35	Para qué un nuevo Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades
37	Pilares del Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades
42	Cómo va la formulación del Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades
46	CONCLUSIONES
48	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LISTA DE FIGURAS

- 23 [Figura 1.](#) Estructura del análisis de la implementación del PAE para Pueblos Indígenas
- 30 [Figura 2.](#) La alimentación escolar en América Latina durante la pandemia del covid-19
- 34 [Figura 3.](#) Evaluación de implementación del PAE para Aprendizaje en Casa (PAEC)
- 37 [Figura 4.](#) Objetivos del Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades

¿QUÉ SON LAS NOTAS TÉCNICAS?

El Ministerio de Educación Nacional (MEN), en cumplimiento de sus competencias relacionadas con la formulación y seguimiento de las políticas y objetivos para el desarrollo del sector educativo, pone a disposición de la ciudadanía la presente serie de notas técnicas, concebidas como documentos de coyuntura educativa que abordan iniciativas de política que han sido claves para avanzar de manera decidida en la garantía del derecho fundamental a la educación en Colombia.

Estos documentos dan cuenta de las principales apuestas en torno a programas o líneas estratégicas que se han gestado en este periodo de gobierno o que se vienen implementando de periodos anteriores pero que han sido fortalecidas de manera decidida en el marco del Plan Nacional del Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” y el Plan Sectorial “Pacto por la equidad, pacto por la educación”. Las notas técnicas son un insumo para reconocer los antecedentes, avances y logros, así como los desafíos y retos que persisten en el marco de una visión de la educación como una política de Estado.

La descripción detallada y técnica de las apuestas estratégicas objeto de las notas permite la rendición de cuentas y los procesos de empalme con los gobiernos venideros y se constituye igualmente en insumo para discusiones técnicas que permitan seguir nutriendo la construcción de política pública educativa con el aporte de expertos, docentes y directivos docentes, familias, estudiantes y comunidad educativa en general.

Las notas técnicas en educación han sido construidas bajo la orientación del equipo directivo del Ministerio, con el apoyo de entidades adscritas y vinculadas, grupos de investigación, universidades, secretarías de educación, instituciones educativas públicas y privadas del orden territorial y nacional, maestros, directivos y representantes de la comunidad educativa, organizaciones internacionales dedicadas a abordar la agenda educativa, y entidades y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado con quienes se ha hecho equipo por la educación.

Con la publicación de la serie de notas técnicas se busca entonces suscitar un diálogo ciudadano amplio para continuar trabajando de manera decidida en el fortalecimiento del sector, a fin de que niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias tengan más y mejores oportunidades educativas, que les permitan estructurar trayectorias educativas significativas que aporten así mismo al bien común y a la construcción de una sociedad más solidaria, justa y equitativa.

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

¿EN QUÉ CONSISTE EL SISTEMA DE NOTAS TÉCNICAS DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR-ALIMENTOS PARA APRENDER (UApA)?

La presente nota técnica forma parte integral de un sistema de documentos construidos por un equipo interdisciplinar de la UApA como política implementada, el cual se ha articulado con el esfuerzo territorial y comunitario, basados en la observación del desarrollo del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en territorio, e igualmente son producto del apoyo del Gobierno nacional, en cabeza del presidente Iván Duque Márquez, y del acompañamiento de aliados y cooperantes, como el Banco Mundial (BM).

En el Programa participan activamente los actores involucrados desde las entidades territoriales (ET) (certificadas y no certificadas en educación), siempre dentro del marco normativo establecido en el artículo 189 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, y en otras normas implementadas. Las notas técnicas sobre el PAE son cuatro: 1) *Diversidad, pertinencia y calidad: elementos fundamentales para la política pública de alimentación escolar*, 2) *Estrategia de transparencia y eficiencia en el Programa de Alimentación Escolar (PAE)*, 3) *Evaluación de operaciones y de resultados del Programa de Alimentación Escolar (PAE), 2011-2019* y 4) *Compras locales y minutas flexibles: el PAE se construye desde el territorio*.

Los documentos abordan diferentes temáticas que, entrelazadas, conforman una base clara de política para el PAE. Por tal razón, tienen la característica de analizar y exponer aspectos de coyuntura, desarrollados con diferentes niveles de profundidad, conceptualización, enfoque e investigación, y en gran medida sirven de guía y base para discusiones técnicas y/o académicas. Su mayor valor radica en que logran que diferentes actores interesados o allegados accedan a un tema de interés y compromiso común. A la UApA y al Ministerio de Educación Nacional (MEN) les interesa entregar estas notas técnicas a toda la comunidad, puesto que con ellas se abre un buen camino de información, encuentro, discusión, análisis y retroalimentación, muy necesario para seguir avanzando en el fortalecimiento del PAE.

Cabe destacar igualmente que este paquete de notas técnicas referentes al PAE se suma al conjunto de notas técnicas de todo el sector educación, el cual se ha robustecido para ofrecer mejores respuestas a los diferentes actores y a la ciudadanía en general.

AGRADECIMIENTOS

Al señor presidente, Iván Duque Márquez, y a la señora ministra de Educación, María Victoria Angulo González, por depositar su confianza en mí para poner en marcha la Unidad de Alimentos para Aprender (UApA) y permitirme liderar el equipo que busca transformar el Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Al equipo de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender (UApA) por su compromiso, energía, esfuerzo, profesionalismo y dedicación para afrontar y superar los retos de crear una nueva entidad en medio de la pandemia y, en tiempo récord, ajustar todo lo necesario para que el PAE se convirtiera en un aliado de los hogares colombianos durante el aislamiento social y el proceso de aprendizaje en casa.

Juan Carlos Martínez Martín
Director de la Unidad Alimentos para Aprender (UApA)

RESUMEN

Luego de ocho décadas de evolución, y después de haber sido acogido y desarrollado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el PAE llega a su nuevo y definitivo hogar institucional: la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender (UApA), adscrita al MEN.

La UApA, como nuevo regente del PAE, entiende claramente que el Programa se ha convertido en una de las herramientas estratégicas más importantes para el acceso de NNAJ al sistema educativo colombiano y para su permanencia y bienestar en él, especialmente en las zonas con población vulnerable. Por tal razón, se ha dado a la tarea de responder a los cambios que los actuales tiempos determinan, así como al momento social, cultural y económico del país.

La pluralidad del país y de sus comunidades, desde La Guajira hasta el Amazonas y desde el Chocó hasta los Llanos Orientales, pasando por grandes y pequeños centros urbanos, hace que la ejecución del PAE sea compleja y deba asumirse con coherencia, sin distinciones étnicas, rurales, urbanas o de cualquier otra consideración. Esta pluralidad hace también que la diferencia y la pertinencia deban ser observadas en cada decisión y operación, de modo que sus acciones se adelanten en conjunto con actores y acompañantes del Programa, como entidades territoriales (ET), establecimientos educativos, rectores, docentes, padres y madres de familia, acudientes, operadores, manipuladores, pero ante todo, estudiantes beneficiarios, y también con los muy importantes apoyos de aliados como el Banco Mundial (BM) y otros organismos y entidades.

Además del PAE regular, en este corto tiempo se ha logrado que catorce territorios y 47 comunidades indígenas sean debidamente atendidas y se encuentren operando su propio PAE. Se trata del PAE para Pueblos Indígenas, dirigido a recuperar y fortalecer los procesos culturales de alimentación, independiente de la modalidad de atención educativa.

La UApA, entendiendo que el territorio nacional es tan vasto y rural, y comprometida con una gestión normativa más flexible, ha diseñado un nuevo Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades (MAER). Para ello, se ha dado a la tarea de gestionar un proyecto de ley de iniciativa parlamentaria, sancionado por el presidente Duque Márquez como Ley 2167 (2021), que busca construir un esquema de aprovisionamiento colectivo para los establecimientos educativos rurales. Este nuevo esquema se basa en el hecho de que las modalidades tradicionales de operación no pueden llevarse a cabo en esa ruralidad dispersa, y que, en consecuencia, debe existir una flexibilización en la operación.

Debe ser motivo de satisfacción ver que, en un periodo difícil como el que se ha vivido en los últimos dos años, más de 5.800.000 estudiantes hayan sido atendidos gracias a la estrategia PAE para Aprendizaje

en Casa (PAEC). Esta estrategia se convirtió en una herramienta vital para proteger el Programa y a sus beneficiarios en época de pandemia, poniendo a prueba la capacidad de la naciente institucionalidad, la cual, sin duda, ha contado con el apoyo de los actores aliados.

Finalmente, se destacan los nuevos lineamientos técnicos del PAE, construidos por la UApA con importantes aportes de todos los actores del Programa. Estos lineamientos fueron estructurados para fortalecer el PAE como una estrategia que apunta a la promoción de la transparencia, a la eficacia como condición permanente de la prestación de la contratación y a la eficiencia en la financiación. Los lineamientos se establecieron en la Resolución 335 de 2021 y sus ejes temáticos se desarrollan mediante seis anexos técnicos, los cuales recogen toda la visión y el quehacer del PAE y sus actores; incorporan mecanismos, herramientas, espacios y conceptos más técnicos, pero más pragmáticos, y fortalecen la prestación del servicio. Todo lo anterior se formula como el deber ser y en cumplimiento del mandato legal establecido en el artículo 189 de la Ley 1955 de 2019, así como de toda la normatividad nacional que complementa al Programa.

LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

BM	Banco Mundial
Bono	Bono redimible por alimentos
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
ENSIN	Encuesta Nacional de Situación Nutricional
ET	Entidad territorial
ETC	Entidad territorial certificada en educación
ETnC	Entidad territorial no certificada en educación
GABA	Guías Alimentarias Basadas en Alimentos
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IE	Institución educativa
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MAER	Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MinSalud	Ministerio de Salud y Protección Social
NN	Niños y niñas
NNAJ	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PAEC	PAE para Aprendizaje en Casa
PAIP	Plan Alimentario Indígena Propio
PEC	Proyecto Educativo Comunitario
PPP	Proyectos Pedagógicos Productivos
RI	Ración industrializada (suministro de alimentos industrializados listos para consumir)
RIEN	Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes
RPC	Ración para preparar en casa (suministro de alimentos listos para preparar)
Simat	Sistema de Matricula Estudiantil
SiPAE	Sistema de Información del PAE
TCAC	Tabla de Composición de Alimentos Colombianos
UApA	Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el Programa Mundial de Alimentos (WFP, por su sigla en inglés), a nivel mundial uno de cada dos escolares, o 388 millones de niños y niñas, reciben al menos una comida escolar. Si bien se observan grandes diferencias entre los programas de alimentación escolar, se resalta que los países de bajos ingresos han fortalecido considerablemente sus esfuerzos financieros y políticos, posibilitando una mayor cobertura. Esto ha hecho que la proporción de países que cuentan con una política de alimentación escolar aumentara de 20 a 75 %, entre 2013 y 2020.

A lo largo del proceso, Colombia se ha nutrido de experiencias internacionales, y en los últimos años se ha convertido en referente para otros países. En América Latina y el Caribe, los programas de alimentación escolar han tomado una importante fuerza de política pública. Han beneficiado a cerca de 90 millones de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNJA), sin importar si se trata de programas alimentarios, nutricionales o de complementos alimentarios. El de complementos alimentarios es el que se ha seguido en el país, ya que se ha enfocado en facilitar el acceso con permanencia de NNAJ al sistema educativo oficial, así como en aportar al bienestar para mejorar su aprendizaje.

Los primeros restaurantes escolares que se organizaron en Colombia como política pública fueron instaurados por el educador Rafael Bernal Jiménez (1898-1974), a mediados de los años veinte, en el departamento de Boyacá. Bernal fue un conocido reformador educativo, director departamental de Instrucción Pública, cuyas ideas buscaban proteger a la infancia pobre de las zonas rurales, de la herencia y el ambiente, mediante lo que se conoció como la “escuela defensiva”.

Uno de los primeros antecedentes normativos del Programa de Educación Escolar (PAE) es el Decreto 219 (1936), “Por el cual se reglamenta la manera de percibir el auxilio concedido por la Nación a los restaurantes escolares”, sucedido por el Decreto 319 (1941), “Por el cual se dictan normas sobre aporte de la Nación a los restaurantes escolares en el país”. Estas disposiciones evidencian la relevancia de una estrategia de alimentación en el ámbito educativo.

Con este antecedente en su génesis, el PAE se erige como uno de los programas sociales más antiguos de Colombia. Cuenta con más de 80 años de operación y es considerada una de las estrategias más efectivas para contribuir al acceso con permanencia de NNAJ a la matrícula oficial del país. El Programa se ha convertido en una de las herramientas estratégicas más importantes para la permanencia y el bienestar de NNAJ en el sistema educativo colombiano y para su acceso a él, especialmente en las zonas de población vulnerable. El PAE, en todo este tiempo, además de aportar a la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria en el país, ha acompañado la trayectoria educativa de millones de beneficiarios, y se ha consolidado como uno de los programas más significativos en el impulso del acceso con permanencia al sistema educativo.

La creación en 2020 de la Unidad Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender (UApA) responde a la importancia que tiene el PAE en las comunidades y al compromiso del presidente de la República, Iván Duque Márquez, así como de todo el Gobierno nacional, para generar una alimentación escolar que integre y fomente la diversidad; que reconozca las capacidades, intereses y expectativas heterogéneas que coexisten en el territorio nacional, y que garantice la mejor calidad

de lo que a diario consumen los beneficiarios. El cumplimiento de dicho compromiso presidencial y de gobierno se cristalizó con un lineamiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND) (Ley 1955, 2019, art. 189) que dio vida jurídica a la UApA como una entidad adscrita al MEN, con autonomía administrativa y presupuesto propio, y lo más importante, como entidad oficial responsable de un programa de gran aceptación, que busca fortalecer al PAE como una estrategia de acceso y permanencia al sistema educativo de los NNAJ registrados en la matrícula oficial.

El desarrollo y reglamentación del artículo 189 (Ley 1955 de 2021) se dio a través del Decreto 218 de 2020, con el que se le otorgó a la UApA una estructura interna y se estableció como objeto fijar y desarrollar la política en materia alimentación escolar, con objetivos específicos muy claros, como fortalecer esquemas de financiación del Programa; promover transparencia en la contratación; ampliar la cobertura y la garantía de su continuidad con criterios técnicos de focalización, y, aspecto importante que atañe a la presente nota técnica, buscar y garantizar la mejor calidad e inocuidad de la alimentación escolar dentro de modelos de operación que atiendan el fortalecimiento de la territorialidad.

El compromiso ha ido más allá puesto la UApA ha dotado al PAE de una normatividad propia, dentro de la que se destaca la Resolución 335 de 2021 y sus anexos técnicos, como el de “Alimentación saludable y sostenible” y el de “Calidad e Inocuidad”. La gestión de normas nacionales ha sido un gran logro para consolidar a futuro la estabilidad, cobertura, fortalecimiento y transparencia del Programa. Se destacan también la Ley 2167 de 2021 y los artículos 51 y 52 de la Ley 2195 de 2022, además de las anteriores leyes 2042 y 2046 de 2021.

Algo que queda igualmente claro con todo este ejercicio de reingeniería es que el PAE, para su opera-

ción y ejecución, no depende exclusivamente del Gobierno central, sino también, y muy especialmente, de las ET (certificadas y no certificadas); de las instituciones educativas con sus rectores, docentes y administrativos; de la importante participación del personal manipulador de alimentos, y de los operadores y proveedores involucrados en las 44.000 sedes educativas. Todas estas personas son las verdaderas responsables del funcionamiento de una operación (tanto del PAE regular como de los modelos especiales) que busca integrar un país diverso, una operación respetuosa de culturas y costumbres, que además cuenta con la fundamental participación de los beneficiarios, es decir, de las y los estudiantes, además de sus padres, madres y acudientes.

De acuerdo con el Banco Mundial (BM), en el documento *Análisis de experiencias nacionales e internacionales para el diseño e implementación del Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades en Colombia*:

La pluralidad del país y de sus comunidades hace que la operación del PAE sea compleja y que su implementación deba llevarse a cabo de forma coherente con los contextos en los que se desarrolla. La operación del PAE no solo debe ser distinta entre zonas rurales y urbanas, sino que debe funcionar de forma diferencial en contextos étnicos y ser consciente de los retos disímiles que exigen los diversos tipos de ruralidad existentes en el territorio nacional. (Banco Mundial [BM], 2019a)

Desde el desierto de La Guajira hasta las selvas del Guainía, pasando por las cordilleras de Nariño y las ciénagas de Bolívar, la UApA ha asumido el reto de diseñar más y mejores herramientas de política, para que la operación se ajuste a las particularidades del territorio y no para que el territorio se pliegue a un único modelo y condición.

El Gobierno nacional, mediante la UApA, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), y bajo los lineamientos del presidente de la República, decidió apostarle no solo a una institucionalidad propia para la atención del Programa, sino también al reconocimiento y respeto de la diversidad para fortalecer el PAE. Así, en tan solo un año de existencia, la UApA ha avanzado exitosamente y de manera firme en la construcción de un PAE que funcione armónicamente con las condiciones disímiles que coexisten en el país, respetando la identidad de las comunidades étnicas y rurales, y apoyando a las familias en épocas de crisis, tal como la que se ha vivido a raíz de la pandemia ocasionada por el covid-19. En consecuencia, **la Unidad, con apoyo de importantes aliados internacionales, se encuentra trabajando en tres ejes fundamentales que impulsarán a mediano y largo plazo la adopción de un enfoque diferencial y pertinente a la operación de brindar alimentación escolar en el país.**

1. La evaluación y fortalecimiento, dentro del proceso, de la implementación del PAE para Pueblos Indígenas, como estrategia para el logro de una alimentación escolar indígena pertinente, respetuosa y garante de los hábitos, usos y costumbres de las comunidades ancestrales.
2. La creación y evaluación de un PAE para Aprendizaje en Casa (PAEC), coherente con las

diferentes realidades territoriales del país. El PAE para Aprendizaje en Casa se ha esbozado como un mecanismo de protección que procura el logro educativo de los estudiantes durante cualquier tipo de emergencia, como la presentada por la pandemia del covid-19.

3. El diseño y puesta en marcha de un nuevo Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades (MAER), aterrizado en las necesidades diferenciales de los estudiantes rurales, pertinente a las capacidades y expectativas de las comunidades y entidades territoriales (certificadas y no certificadas), y conectado con las economías locales de las familias rurales.

La presente nota técnica dedica una sección a la exposición detallada de cada uno de estos tres ejes. Previo a esto, la nota abre con un apartado sobre los orígenes y la evolución del PAE, en el que se muestra su construcción como política pública, y el fortalecimiento de su estructura normativa e institucional. Allí se presentan, además, los logros alcanzados por el Programa en materia de cobertura y número de beneficiarios, gracias en gran medida a los tres ejes mencionados arriba, todo lo cual lo ha acercado cada vez más a su meta de facilitar a NNAJ el acceso con permanencia al sistema educativo oficial.



I. ASPECTOS CLAVE EN LA EVOLUCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL PAE Y FACTORES DE ÉXITO

Los primeros restaurantes escolares que se organizaron en Colombia como política pública fueron instaurados por el educador Rafael Bernal Jiménez (1898-1974), a mediados de los años veinte, en el departamento de Boyacá. Bernal fue un conocido reformador educativo, director departamental de Instrucción Pública, cuyas ideas buscaban proteger a la infancia pobre de las zonas rurales, de la herencia y el ambiente, mediante lo que se conoció como la “escuela defensiva”.

Es gracias a este educador que en 1926 se crea el primer programa, con el nombre de Comedores Escolares, el cual queda a cargo de lo que entonces se denominaba Instrucción Pública. Se inicia así un recorrido de política pública, sin mucha estructura en sus principios, que se extiende a otras regiones del país, las cuales adoptan el programa que se implementa inicialmente en Boyacá. Ya en el año 1941, mediante el Decreto 319, la nación le da más alcance y forma, ya que autoriza al MEN a girarle recursos del presupuesto bajo el concepto de “aporte de la nación para dotación y mantenimiento de restaurantes escolares” (1941, art. 1). Además, por medio del artículo 6, el Decreto faculta al MEN a “autorizar a los departamentos, por medio de resoluciones, para dar participación del aporte nacional para restaurantes escolares, a municipios que hayan comprobado su incapacidad fiscal para votar partidas en sus presu-

puestos” (1941, art. 6), con lo cual le da una mayor cobertura y un cuerpo de política pública nacional. Más tarde, mediante la Ley 75 (1968), se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), entidad a la cual se le asignan las funciones del entonces Instituto Nacional de Nutrición. Una de dichas funciones es, precisamente, la ejecución del Proyecto de Protección Nutricional y Educación Alimentaria en Escuelas Oficiales de Educación Primaria.

El año 2006 es el momento en el que los objetivos del PAE se vinculan al sistema educativo. De esta manera, el Programa se convierte en una herramienta para contribuir a incrementar la matrícula oficial, reducir el ausentismo y mejorar la función cognitiva de los escolares. Luego de una evolución en diversos órdenes y de un trasegar institucional por el ICBF (hasta 2012) y de ser atendido por el MEN (entidad que lo asumió durante siete años como un programa sin una estructura propia), el PAE arriba a su casa definitiva, la UApA, en el mes de marzo de 2020, mediante herramientas jurídicas proporcionadas por el PND “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, y la normativa a la que se hizo referencia en párrafos anteriores. Desde entonces, el Programa se ha ido consolidando, al punto de tener hoy una estructura de política pública construida entre varios actores y una importante fortaleza institucional y normativa.

Durante el actual gobierno (2018-2022), el MEN, en cabeza de la ministra María Victoria Angulo, tuvo que enfrentar distintas situaciones y tomar medidas para solucionar problemas en diferentes frentes, como se presenta a continuación:

1. *Falta de estabilidad de los recursos asignados para la financiación del PAE:* El Programa no contaba con estabilidad en las fuentes de financiación en cada vigencia, razón por la cual en algunas entidades territoriales (ET) los recursos disminuían de un año a otro, lo que afectaba la operación y la contratación desde el primer día y ponía en riesgo su sostenibilidad.
2. *Asignación de recursos a solicitud sin incremento de cobertura:* El PAE no contaba con una normatividad que obligara a mantener recursos, razón por la cual la Nación los asignaba de acuerdo con necesidades definidas y a solicitud de cada una de las entidades territoriales certificadas (ETC). No existían criterios objetivos de asignación y no se garantizaba que los recursos redundaran en aumento de cobertura o de días de atención.
3. *Inicio tardío y escasos días promedio de atención:* En 2018, tan solo 25 de las 96 ETC dieron inicio oportuno al PAE, debido a la dependencia de los recursos de inversión que se transfieren desde la Nación y a que los recursos propios o de otras fuentes eran inferiores a 30 % (53 ETC). Como no existía una norma que garantizara el aumento de la asignación nacional, las ETC solo podían realizar compromisos fiscales hasta que fuera aprobado el Presupuesto General de la Nación y se asignara el recurso en el mes de noviembre, por lo que solo hasta entonces se podían adelantar vigencias futuras y posteriormente iniciar el proceso contractual. Este tiempo era insuficiente para adelantar una licitación y así empezar el servicio a finales de enero. El resultado es que las ETC, para lograr iniciar a tiempo, utilizaban recursos propios que habían tramita-

do anteriormente mientras se llevaba a cabo el trámite contractual (sin liquidar contrato de vigencia anterior para adicionar), lo cual implicaba riesgos por la necesidad de recurrir a varios procesos contractuales durante el año.

4. *Baja capacidad institucional y falta de información de seguimiento a las ETC:* Cuando el Programa se transfirió del ICBF al MEN, quedó a cargo de un equipo de trabajo de la Subdirección de Permanencia, el cual, debido a su reducido número de personas, enfrentó dificultades para poder realizar monitoreo y seguimiento a la operación. La falta de información dificultó la toma de decisiones desde el nivel nacional, así como la articulación con órganos de control y con otras instancias de gobierno. La falta de información pública impidió llevar a cabo un mayor control y monitoreo y obstaculizó el control social por parte de veedurías y asociaciones de padres.

Hoy en día, el programa opera 180 días del año en un porcentaje importante de ET, en establecimientos e instituciones educativas (IE) de 1.100 municipios, en 32 departamentos de todo el país, y beneficia a cerca de 6 millones de NNAJ, de los cuales más de 1,9 millones pertenecen a las zonas rurales. El PAE se ha consolidado como un proceso estandarizado, transparente, sostenible y eficiente, con operación altamente descentralizada, que cada vez se acerca más a la meta de cobertura universal. En este proceso, los respectivos gobiernos locales reciben una transferencia de fondos desde el nivel central (de acuerdo con el número de alumnos) y, dada su autonomía, proceden a contratar a los proveedores e implementar el PAE en sus territorios. La planeación y oportunidad ya comienzan a caracterizar al Programa, situaciones que se consolidarán a partir del año 2023.

Del trabajo ya avanzado en cada uno de estos ejes se han identificado, a corto plazo, algunos aspectos clave y factores de éxito para el logro de una ali-

mentación escolar pertinente y diferencial. Estos resultados han tenido un avance significativo en el tiempo, debido a la estructuración que se le ha dado al PAE y al fortalecimiento institucional y financiero al que se comprometió el Gobierno nacional. Si se observan en detalle los datos administrativos, se encuentra un crecimiento en el número de beneficiarios con algún tipo de alimentación escolar entre los años 2012 y 2021. **Mientras que en 2012 tan solo 809.999 (9,2 %) estudiantes estaban reportados en el sistema como receptores de algún complemento alimentario, en 2019 el número ascendió a 5.628.073 (68 %), para luego, en 2021, pese a las dificultades de pandemia, llegar a cubrir con complemento alimentario a 5.846.755 NNAJ.** Asimismo, del 90 % de alumnos que en el año 2012 no recibían ninguna ración, se llegó a tan solo 27 % en 2019 y a cerca de 20 % en el último registro de 2021. Se destaca que la meta establecida en materia de cobertura para el año 2022 es de 6.000.000 de beneficiarios.

Con respecto a la cobertura de instituciones ubicadas en zonas rurales, los datos del Sistema de Matrícula Estudiantil (Simat) de 2019 muestran que de los 2.171.702 estudiantes que asistían a una IE rural, 1.875.429 (86,4 %) recibían algún tipo de alimentación escolar. Sobre los avances del Programa, se puede establecer lo siguiente:

- *Se han cubierto catorce territorios con 47 comunidades indígenas atendidas y operando su propio PAE.* La implementación del PAE indígena, que tiene su propio lineamiento establecido en la Resolución 18858 (Ministerio de Educación Nacional [MEN], 2018), ha sido exitosa y por tanto se debe garantizar que se extienda a las comunidades de todo el territorio nacional. En tan solo dos años de trayectoria, y gracias al acompañamiento técnico del Gobierno nacional, así como al compromiso asumido por las ETC, el modelo de alimentación escolar indígena propio ha llegado a este importante número de comunidades ancestrales que operan el Programa con menús y minutas

diferenciales y en total armonía con sus hábitos y costumbres. Continuar con la consolidación de este modelo de alimentación es clave para garantizar su efectividad e impacto a mediano y largo plazo.

- *Se encuentra en marcha un estudio para identificar las fortalezas, barreras y aspectos por mejorar del PAE para Pueblos Indígenas cuyos resultados estarán disponibles en marzo del 2022.* Como resulta de gran importancia evaluar su avance, y para determinar aspectos que puedan fortalecer su impacto a mediano y largo plazo, la UApA, en alianza con el BM, adelantó un estudio identificando las fortalezas, barreras y aspectos por mejorar del PAE para Pueblos Indígenas. Este estudio permitirá consolidar las voces de las ETC y de las comunidades indígenas, para definir una hoja de ruta con miras a fortalecer la diversidad y la inclusión de dichas comunidades en el PAE. La metodología para su implementación, así como los principios en los que se basa, se exponen más adelante.

- *La UApA está comprometida con una normativa más flexible, a fin de lograr un nuevo Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades (MAER).* Con el propósito de involucrar de manera más directa a las comunidades rurales con el PAE, se logró materializar una normatividad de iniciativa parlamentaria, que, de seguro y a corto plazo, permitirá una flexibilización más pertinente, en lo que concierne a los aspectos técnicos del PAE. Se trata de la Ley 2167 (2021), sancionada en el mes de diciembre por el presidente Duque Márquez y gestionada en buena medida por la UApA. Esta ley, además de asegurar una mayor eficiencia en el financiamiento del PAE, partiendo de una planeación más oportuna, implementa un nuevo modelo operativo coherente con las capacidades de las comunidades educativas rurales, lo que sin duda constituye una apuesta del Gobierno nacional para generar un PAE diverso y pertinente. El MAER abre la puerta a que el PAE sea operado directamente por las asociaciones de padres de familia, para ofrecer un marco técnico flexible y comple-

tamente adaptable a cada contexto rural, sin afectar la calidad, oportunidad o inocuidad del Programa, y favoreciendo las economías locales.

- Es indispensable que, a corto plazo, las ET trabajen decididamente en el diseño del nuevo MAER para que sea más consciente de las necesidades de los estudiantes rurales. Lo anterior implica que el modelo sea más respetuoso de los hábitos, capacidades y expectativas de las comunidades rurales, y que esté más interconectado con el tejido social y económico de las poblaciones que viven en la ruralidad.

- Más de 5.800.000 estudiantes fueron atendidos mediante el PAE para Aprendizaje en Casa, estrategia que se convirtió en una herramienta vital para proteger el logro educativo de NNAJ en época de pandemia. El diseño del PAE para Aprendizaje en Casa por parte del Gobierno nacional logró, de forma coherente con la diversidad territorial, ofrecer una alternativa para que el PAE continuara durante la emergencia ocasionada por el covid-19. Su impacto ha sido crucial para las comunidades educativas, y por tanto la UApA, en alianza con el BM, adelanta un estudio para identificar sus fortalezas, barreras y aspectos por mejorar. Esta exitosa experiencia queda como un gran apren-

dizaje que podrá eventualmente implementarse en otras situaciones de emergencia, ya previsto normativamente en el párrafo segundo del artículo 6 de la Resolución 335 (Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender [UApA], 2021).

- La UApA, en cumplimiento de su misionalidad y objetivos, desarrolló y estructuró, con el apoyo de los diversos actores PAE, los nuevos lineamientos técnicos del Programa, mediante la resolución mencionada arriba, la 335 (UApA, 2021). En sus considerandos, líneas generales y ejes temáticos, desarrollados a través de seis anexos técnicos, la Resolución 335 conforma un sistema normativo estructurado de obligatorio cumplimiento, que incorporan los aprendizajes del PAE a lo largo de su operación.

A lo largo de este texto se presentará un balance de cada uno de estos procesos, que responde al propósito de la UApA de compartir con la ciudadanía los avances gestados, buscando que la alimentación escolar sea diversa, pertinente y de calidad para las ruralidades de Colombia.



II. LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR INDÍGENA COMO GARANTE DE LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS

Como parte del principio de reconocer la diversidad territorial y cultural del país, y producto de un importante proceso de concertación con comunidades indígenas, se decidió expedir una reglamentación diferenciada para el manejo del PAE en comunidades indígenas con dos propósitos: 1) utilizar menús adecuados a sus culturas, garantizando los mínimos requerimientos nutricionales de los estudiantes, y 2) fomentar el autodesarrollo de las comunidades para la administración del PAE. Dicha reglamentación inició el proceso para su implementación entre el segundo semestre de 2019 e inicios de 2020.

En qué consiste el PAE para Pueblos Indígenas

El Gobierno nacional, mediante la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación de los Pueblos Indígenas (CONTCEPI), llevó a cabo entre los años 2015 y 2018 el proceso de concertación de los lineamientos del PAE para Pueblos Indígenas, con participación de los delegados de la Subcomisión de Alimentación Escolar. El proceso se materializó con la expedición de la Resolución 18858 del 11 de diciembre del 2018, Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos-Administrativos, los Estándares y las Condi-

ciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE) para Pueblos Indígenas. En esta normativa se establece como objetivo del PAE:

Contribuir al acceso con permanencia al Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes indígenas matriculados en los establecimientos educativos a través de la entrega de un complemento alimentario que ayude a recuperar y fortalecer los procesos culturales de alimentación, independiente de la modalidad de atención educativa. (MEN, 2018, num. 1.1.)

Como se mencionó arriba, se determinó que la población objetivo fueran NNAJ indígenas focalizados, registrados en el Simat como estudiantes oficiales. También se estableció que esta población fuera atendida por las ETC y que el periodo de atención equivaliera al calendario cultural del Proyecto Educativo Comunitario (PEC) que aplica para los establecimientos educativos que atienden población mayoritariamente indígena o que se encuentran ubicados en territorio indígena.

El ya relacionado acto administrativo dispuso de un periodo de transición para implementar los contratos que las ETC realizaran a partir del 2 de junio de 2019. Esta acción dio inicio en 2020 y ha sido relativamente nueva tanto para aquellas entidades que adelantan procesos de implementación desde 2019, como para todas aquellas que tienen atención en instituciones etnoeducativas con población mayoritariamente indígena o que se encuentran en territorio indígena.

La puesta en marcha en territorio del PAE indígena implica la adopción de un sinnúmero de nuevos procesos que deben ser adelantados por las ETC en articulación con las comunidades indígenas, los cuales han sido acompañados de manera decidida por la UApA. Estos procesos son necesarios y han sido planeados y abordados desde la perspectiva de los principios de la cosmovisión de los pueblos ancestrales. Incluyen nuevas actividades en las fases de planeación y definición del Plan Alimentario Indígena Propio (PAIP), y para ello, la UApA ha diseñado metodologías adecuadas como parte de la asistencia técnica a los territorios. Se hace necesario, por tanto, evaluar cómo ha sido el grado de gestión desde los diferentes actores, esto con el fin de llevar a cabo una implementación de la Resolución que permita adelantar acciones oportunas de mejora continua en la operación del PAE para Pueblos Indígenas.

Algunos logros de la alimentación escolar indígena propia

En tan solo dos años de existencia, el PAE para Pueblos Indígenas ha llegado a catorce territorios¹ de todo el país, y ha abierto la puerta para que las comunidades indígenas, en ejercicio de su autonomía y autodeterminación, implementen PAE propios, acordes con sus modos, hábitos, cosmovisiones y

estructuras comunitarias. La Resolución 18858 de 2018 logró, por primera vez en la historia del PAE, reconocer la diversidad como un factor enriquecedor del proceso operativo del Programa, y ofrece a las autoridades locales una alternativa de política que busca una operación más pertinente a las poblaciones y los territorios.

Es propósito de la UApA entender y documentar de forma rigurosa los éxitos y puntos de mejora surgidos de los dos años de existencia del modelo de alimentación indígena. En consecuencia, se ha realizado una alianza con el BM con el fin de analizar la gestión adelantada por las ETC en el proceso de implementación de dicho modelo. Esta evaluación, realizada como un producto separado y específico para el PAE indígena, parte de la metodología determinada en el estudio referido. Atiende los principios de coordinación, corresponsabilidad y respeto a los derechos autóctonos (derecho consuetudinario indígena, derecho popular y derecho tribal, usos y costumbres) de los pueblos indígenas, así como al principio constitucional (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 7) de la diversidad étnica y cultural, y se basa en un profundo análisis cualitativo y cuantitativo de las dinámicas operativas y los arreglos de implementación en los distintos territorios del país. Su propósito es identificar los retos y oportunidades derivados de la puesta en marcha del PAE para Pueblos Indígenas, con el fin de fortalecerlo y de que la misma UApA pueda mejorar su direccionamiento estratégico en los próximos años y su guía a las comunidades y las ETC.

Cabe destacar que los nuevos lineamientos para el PAE, encabezados por la Resolución 335 (UApA, 2021), acogen de manera clara la “atención diferencial para comunidades con población mayoritariamente indígena” (art. 2). Con esto se ajustan a lo establecido en

¹ Los catorce territorios, entre ciudades y departamentos, son Buenaventura, Santa Marta, Cauca, Huila, Valledupar, Nariño, Putumayo, Casanare, Maicao, Uribia, Riohacha, Norte de Santander, Villavicencio, Córdoba.

el inciso 2 del artículo 5 del Decreto 1852 (2015), y se reconoce la vigencia e importancia de la Resolución 18858 (MEN, 2018), que establece los “lineamientos técnicos-administrativos diferenciales acorde con sus usos, costumbres e identidad cultural”.

Cabe destacar que la evaluación recopila, caracteriza y analiza los insumos, procesos y resultados asociados a la implementación del PAE para Pueblos Indígenas entre 2019 y 2021 (figura 1) y hace un

análisis en el marco de la cadena de valor del PAE indígena que permite identificar cuellos de botella operativos, retos recurrentes que enfrentan las ETC en las etapas de operación del PAE (planeación, contratación, alistamiento, ejecución y seguimiento) y oportunidades de mejora de la política misma. Lo anterior será sin duda un insumo de alto valor para generar recomendaciones puntuales y efectivas con impactos tangibles en el territorio.



Figura 1. Estructura del análisis de la implementación del PAE para Pueblos Indígenas.

Fuente: BM (2022c)

Para diciembre de 2021, el análisis aún estaba en curso, y según los resultados preliminares proporcionados por el BM, catorce departamentos (Arauca, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Chocó, Guaviare, La Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Valle del Cauca y Vichada) habían desarrollado exitosamente el proceso de planeación, concertación, contratación y ejecución del PAE para Pueblos Indígenas durante las vigencias 2019-2020. En total, se han revisado en este periodo 89 contratos, de los cuales 97 % fueron celebrados con autoridades indígenas (cabildos y uniones temporales) para la entrega de raciones enmarcadas en la cosmo-

visión y cultura alimentaria propias. Se resalta que 88 % de los contratos entregan raciones de almuerzo.

A pesar de la pandemia, todas las ETC continuaron con el proceso de implementación de la Resolución 18858 (MEN, 2018) y operaron con modalidades del PAE para Aprendizaje en Casa, ajustadas a las particularidades de los pueblos indígenas, como por ejemplo en el departamento del Cauca, en donde se ajustó el paquete alimentario para la población indígena, reemplazándose el atún por trucha. Paralelamente, al menos cinco ETC continuaron su proceso de concertación y preparación del PAE indígena,

como es el caso de las ETC Tolima, Amazonas, Guainía, Boyacá, Sucre y Risaralda, las cuales adelantan esfuerzos para implementar el PAE para Pueblos Indígenas en sus territorios a corto plazo. Para la UApA, de acuerdo con los lineamientos presidenciales, es fundamental continuar con la consolidación del PAE para Pueblos Indígenas en todo el territorio nacional, de tal forma que garantice de manera efectiva, a todas las comunidades indígenas del país, la posibilidad de operar su propio PAE, en el marco del respeto y promoción de la diversidad y de los principios ya referidos.

La evaluación en curso ha permitido identificar éxitos y puntos clave para mejorar el PAE para Pueblos Indígenas en el futuro. Señala que el PAE indígena ha logrado incorporar alimentos y preparaciones regionales que recogen la cultura alimentaria y las tradiciones de las comunidades étnicas. El PAE hoy entrega una importante diversidad de alimentos autóctonos, como:

- Chicha de maíz tierno (Uribe, Nariño, Casanare)
- Coladas de quinua (Cauca, Huila)
- Quesos salados (Uribe, Maicao, Riohacha)
- Preparaciones de masas a base de yuca (Casanare, Putumayo, Uribe, Maicao)
- Envueltos de maíz cocido (Nariño)
- Patacones (Uribe, Maicao)
- Tacachos (Putumayo, Uribe)
- Molos (Nariño)
- Coladas de plátano y maíz (Putumayo)

Además, entrega preparaciones a base de especies nativas como:

- Plátano chivo y chiro (Putumayo, Nariño)
- Bore o papa china (Putumayo)

• Casabe (Putumayo)

• Yuca brava o mañoco (Casanare)

A la anterior lista, se suman otras variedades y preparaciones, como tungos y arepas de catibia; cidra o guatila en coladas, guisos o adicionada a leguminosas, y algunas frutas autóctonas de las regiones, como canangucho, camu-camu, arazá y copoazú (Putumayo), y chontaduro, badea y borojó (Nariño), entre otras.

Adicionalmente, el PAE para Pueblos Indígenas incorpora preparaciones de la gastronomía tradicional indígena, que permiten combinaciones de distintos grupos de alimentos (como carnes y verduras) y que han generado una mayor aceptación por parte de los beneficiarios. Tal es el caso de la incorporación en los menús de preparaciones como sopa de mote con verduras, *bishana* o sopa de maíz con carne de res, (Casanare, Nariño), así como guisados de carne, como chivo guisado o friche, entre otros.

Asimismo, aunque de forma más lenta, el PAE para Pueblos Indígenas ha logrado recuperar alimentos tradicionales que son de consumo exclusivo de las comunidades indígenas, como carnes de especies domésticas o de animales silvestres (chigüiro, lapa, chivo) y sus vísceras (Uribe), y variedades locales de pescado (Nariño, Putumayo, Casanare).

Se destaca que el PAE para Pueblos Indígenas, dentro de este proceso de recuperación de saberes ancestrales, ha utilizado técnicas ancestrales de preparación y conservación de los alimentos, que representan la herencia cultural de los pueblos que lo implementan.

En las ETC de Casanare, Nariño, Putumayo, Riohacha, Norte de Santander y Uribe, se recuperó el consumo de alimentos curados, salados o secos. Asimismo, se han encontrado casos de uso de elementos del entorno natural como insumos y menaje, por

ejemplo, platos hechos en hojas de *luton kaya* (bijao), vasijas hechas de *abusha* (totumos) o *baikura* y ollas de *tabar ruga* (barro). De igual forma, la utilización de productos naturales extraídos de plantas, frutas o árboles, como fique, limón y vinagre, así como el uso de agua caliente para los procesos de lavado, limpieza y desinfección, también forma parte de las prácticas sustentables y sostenibles que se han podido rescatar con el PAE para Pueblos Indígenas.

Incluir la alimentación propia y tradicional como alternativa a los programas sociales mayoritarios no solo es novedoso, sino completamente coherente con el marco legal y los compromisos internacionales que asumió Colombia respecto a la inclusión de pueblos originarios. En este sentido, el PAE para Pueblos Indígenas evidencia el compromiso del Gobierno nacional con el logro de una alimentación escolar indígena pertinente y diversa.

Una hoja de ruta para la alimentación escolar indígena propia

Aunque la evaluación aún se encuentra en desarrollo, y a pesar de sus muchos logros, la UApA es consciente del trabajo que debe seguir adelantándose para que el PAE para Pueblos Indígenas se implemente de forma adecuada y exitosa en todo el territorio nacional. Hasta el momento se han identificado dos pasos clave en los cuales la UApA trabaja, basada en la metodología y los principios ya expuestos, para fortalecer la alimentación escolar indígena propia, y para los cuales la evaluación que se está adelantando ofrecerá insumos clave. Los pasos son los siguientes:

1. *Seguir fortaleciendo el acompañamiento técnico de la UApA a las ETC, de tal forma que se genere una mayor y mejor apropiación del PAE indígena.*

Pese a que inicialmente el MEN y luego la UApA de-

finieron un esquema robusto de asistencia técnica para la implementación del PAE en las ETC con población indígena, se hace necesario darle más fortaleza al PAE para Pueblos Indígenas, particularmente en el marco del proceso de planeación y concertación.

El acompañamiento de la UApA ha sido crucial para lograr que la flexibilidad que permiten los lineamientos se traduzca en una operación realmente diferencial y garante de las culturas, hábitos y costumbres de los pueblos indígenas. Los resultados preliminares de la evaluación del BM señalan que la mayoría de las ETC siguen siendo conservadoras en la interpretación que hacen de la Resolución 18858 (MEN, 2018), ya que tienden a aplicar estándares del PAE mayoritario en los procesos de planeación y contratación del PAE para Pueblos Indígenas. Esto hace que, en muchos territorios, la inclusión de aspectos culturales propios de las comunidades indígenas sea aún incipiente. De todas formas, la UApA, dentro del proceso de fortalecimiento territorial, ha venido capacitando a los equipos PAE territoriales sobre este importante aspecto.

Para que realmente se dé una aplicación adecuada de la Resolución 18858 se deben pensar y plantear alternativas de apoyo técnico y acompañamiento coherentes con las capacidades y realidades particulares de los pueblos indígenas de un territorio y de las ETC. Esto requiere lograr una comprensión más clara de los lineamientos, tanto en las comunidades indígenas como en las ETC, que genere seguridad jurídica y que permita promover de manera confiable un uso más diversificado de alimentos, preparaciones y prácticas culturales autóctonas.

Igualmente, las ETC deben, de manera progresiva, trabajar para una mejor inclusión de la cultura propia indígena. Por ejemplo, pueden fomentar la compra y consumo de alimentos producidos por las mismas comunidades para el consumo del PAE, y promocionar la inocuidad de forma coherente con las capacidades de las comunidades.

2. *Promover un rol más activo de las comunidades indígenas en el seguimiento y monitoreo del PAE indígena propio*

La UApA ha reconocido y promovido ampliamente la importancia de la participación de los padres, madres y acudientes, y de la ciudadanía en general, como actores de control social del PAE, como muy claramente se establece en el anexo técnico de participación ciudadana, que desarrolla, no solamente el lineamiento del eje de transparencia (UApA, 2021, art. 11) y el contenido del artículo 12 sobre mecanismos de control social y participación ciudadana, sino igualmente lo preceptuado en la Ley 2042 (2020).

Este fin se extiende también a las comunidades indígenas, a las cuales se les debe garantizar un conjunto de herramientas y estrategias pertinentes a sus contextos para hacer seguimiento a la operación del PAE para Pueblos Indígenas. El control social es necesario y complementario para el ejercicio de monitoreo y control que hacen las ETC, y es particularmente importante en contextos de ruralidad dispersa y de difícil acceso, en donde el seguimiento institucional es costoso.

Para esto, la UApA viene trabajando en el nuevo Sistema de Información del PAE (SiPAE), incluyendo herramientas que permitan a las comunidades indígenas hacer un control social efectivo, evitando la exigencia de una conexión permanente a internet o de uso de celulares sofisticados. Es necesario que el monitoreo del PAE para Pueblos Indígenas aproveche las estructuras comunitarias indígenas y las convierta en un aliado para garantizar el éxito de la operación. Por tanto, a mediano plazo, es indispensable y prioritario para la UApA darles voz a las comunidades indígenas de una forma decidida.

Toda la información sobre el ecosistema denominado SiPAE, sobre sus componentes o subsistemas (Sistema de Gestión y Seguimiento de Beneficiarios [MiPAE], Sistema Integral de Gestión y Evaluación del PAE [SiGEPAE] y PAEstar al Día), se encuentra ampliamente referida en la la nota técnica *Estrategia de eficiencia y transparencia en el Programa de Alimentación Escolar (PAE)* (MEN & UApA, 2022), que, junto con la presente y otras, forma parte integral de un sistema de documentos construido por un equipo interdisciplinar de la UApA como política implementada.



EL PAE PARA APRENDIZAJE EN CASA COMO UNA ALTERNATIVA PARA PROTEGER EL LOGRO EDUCATIVO DURANTE LAS CRISIS

Las crisis, como situaciones que a veces son inesperadas y otras veces cíclicas, se convierten en posibilidades para el aprendizaje y el crecimiento. Con el propósito de conjurarlas o adaptarse a ellas, es necesario implementar, de manera temporal, procesos, medidas, herramientas o simplemente acciones de mera supervivencia.

Al presentarse la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del covid-19, el PAE no podía detenerse. Su servicio debía seguir prestándose, pero había que ser rápidos y creativos en la respuesta. Adicionalmente, la emergencia se presentó en el mes de marzo de 2020, justo cuando la nueva institucionalidad nacía a la vida jurídica y administrativa. La posesión de su primer director general se dio tan solo unos días antes de la declaratoria de emergencia y precedió a la toma de medidas al respecto. La emergencia hizo que la UApA, de inmediato, generara la Resolución 0006 (UApA, 2020a), con la cual se le adicionaron de manera transitoria a la entonces vigente Resolución 29452 (MEN, 2017) “los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimenta-

ción Escolar (PAE)” en el marco del estado de emergencia, económica, social y ecológica derivado de la pandemia del covid-19. Esto permitió mantener la atención con calidad y oportunidad, y altas coberturas por parte de la mayoría de las 96 ETC.

El aislamiento social, producto de la emergencia de la pandemia, no impidió que con el modelo PAE en Casa o para Aprendizaje en Casa, nacido de la resolución referida, se atendiera a los más de 5,6 millones de NNJA beneficiarios del PAE en ese momento, y que fueran entregadas más de 30 millones de raciones mensuales para consumo en los domicilios.

El proceso de formulación e implementación del PAE para Aprendizaje en Casa en el marco de la pandemia del covid-19

La declaratoria del covid-19 como una pandemia (11 de marzo de 2020) por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) hizo que 42 días después más de 1.480 millones de niños y niñas en el mundo —alrededor de 84,5 % del total— se encontraran



fuera de las aulas escolares a causa del cierre de planteles (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco], 2020). De estos menores, según el Programa Mundial de Alimentos (World Food Programme [WFP], 2021a), alrededor de 388 millones eran beneficiarios de los programas de alimentación escolar, los cuales se vieron afectados cuando los gobiernos del mundo debieron hacer una suspensión temporal o total de la entrega de alimentos.

Ante este panorama, los gobiernos debieron hacer el diseño ágil de una estrategia de entrega remota para consumo en casa. Según reportes del WFP y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), los países diseñaron todo un abanico de modelos operativos de emergencia, que van desde la entrega de raciones para consumo o preparación en casa y de cupones o bonos redimibles hasta la reestructuración temporal del programa (como una transferencia monetaria a las familias) (WFP, 2020; Borkowski et al., 2021). De acuerdo con datos publicados por WFP (2021b), 52 países optaron por la entrega de raciones para consumo o preparación en casa, catorce países por modalidades mixtas y trece por cupones, bonos y/o transferencias monetarias.

En Colombia, como consecuencia de la pandemia, el Gobierno nacional emitió el Decreto 417 (2020), “Por la cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”; el Decreto 470 (2020), “Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica”, así como el Decreto 533 (2020), “Por el cual se adoptan medidas para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y el servicio público de educación preescolar, básica y media, en

el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica”. Este último determina:

Permitir que el Programa de Alimentación Escolar se brinde a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sector oficial para su consumo en casa, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del coronavirus COVID-19. (Decreto 533, 2020, art. 1)

El Decreto 533 estableció, igualmente, que “las Entidades Territoriales Certificadas deberán observar los lineamientos que para el efecto expida la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, Alimentos para Aprender” (2020, art. 1). La UApA, como ya se expuso anteriormente, basada en este marco normativo, expidió las resoluciones 0006 y 0007 (UApA, 2020a, 2020b), mediante las cuales se modificaron de manera transitoria los lineamientos técnico-administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del PAE, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica derivado de la pandemia del covid-19. Con esto se permitió la prestación del servicio de alimentación escolar con el suministro de un complemento alimentario para consumo en casa que permitiera a los beneficiarios promover el desarrollo cognitivo mientras se estabilizaba el regreso a los establecimientos educativos, y se contribuyó así a las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, en pro de la salud pública y el bienestar general de NNAJ y de la población más vulnerable.

Según el BM, Colombia fue uno de los países que ajustó más rápidamente su PAE, generando un modelo de alimentación escolar adaptado a las restricciones que introdujo la pandemia. El PAE para Aprendizaje en Casa fue formulado y reglamentado en tan solo ocho días, y con él se ofreció una

amplia flexibilidad a las ETC, lo que se tradujo en la posibilidad de elegir entre tres modalidades de operación (figura 2):

- Canasta de alimentos para preparar en casa (RPC)
- Canasta de alimentos industrializados listos para consumir (RI)
- Bono redimible por alimentos (bono)

La amplia flexibilidad operativa y financiera del PAE para Aprendizaje en Casa, sumada al compromiso

de las ETC para asumir el reto de ajustar su operación en medio de la incertidumbre que generó el inicio de la pandemia, condujo a que ETC como Risaralda y Medellín reanudaran el PAE para finales de marzo de 2020, bajo modalidades transitorias.

A partir del diagnóstico elaborado por el BM, se evidenció que, a pesar de los múltiples retos impuestos por el covid-19, 34 ETC de todas las regiones del país (84 %) lograron ajustar sus contratos vigentes para responder oportunamente a los retos de a la pandemia.



Figura 2. La alimentación escolar en América Latina durante la pandemia del covid-19.

Fuente: Elaboración propia con base en BM (2022a)

El compromiso del Gobierno nacional, a través de las directrices del presidente de la República, de las autoridades locales y de los rectores, directivos docentes y docentes, fue esencial para lograr que el PAE no se detuviera y que, por el contrario, apoyara de forma ininterrumpida el proceso educativo de NNA en la mayoría de los territorios del país durante la pandemia.

La rápida respuesta y el oportuno inicio de la operación por parte de la mayoría de las ETC no solo ha demostrado la madurez operativa del PAE, sino también su clara capacidad para adaptarse de forma ágil a las crisis. Si bien el PAE para Aprendizaje en Casa surgió como respuesta temporal a la pandemia del covid-19, también ha sembrado en los equipos territoriales y nacionales una gran capacidad de re-

acción y resiliencia ante las crisis. En este sentido, el PAE se sofisticó para contar con una nueva forma de operar bajo condiciones excepcionales.

Queda igualmente claro que el PAE para Aprendizaje en Casa no puede desaparecer, sino que debe mutar a una opción disponible de política en periodos de crisis, para lo cual es necesario entender con mayor detalle los aciertos y retos que ha tenido su implementación. Es en respuesta a esta necesidad que la UApA, en alianza con el BM, ha adelantado la evaluación de la implementación del PAE para Aprendizaje en Casa en el marco de la pandemia del covid-19. La siguiente sección pone a disposición de la ciudadanía algunos de los resultados que se han recopilado hasta el momento.

Resultados preliminares de la evaluación del PAE para Aprendizaje en Casa

La evaluación, realizada para el periodo que va de marzo de 2020 a febrero de 2021, y disponible desde marzo de 2022, tiene como objetivo analizar la pertinencia y oportunidad de la implementación del PAE para Aprendizaje en Casa durante la pandemia del covid-19, de forma que se puedan encontrar oportunidades de mejora, tanto en el diseño como en la gestión nacional y territorial. Este análisis permite identificar qué aspectos del PAE para Aprendizaje en Casa han sido fácilmente adoptados por las ETC y qué retos persisten en los procesos de planeación, operación y seguimiento del Programa. Igualmente, propone una forma novedosa de evaluar la percepción de familias, rectores, docentes y equipos territoriales del PAE, como insumo para generar un programa de emergencia ya aceptado y valorado por las comunidades y actores relacionados. Es así como la evaluación propone tres objetivos centrales:

1. Determinar los retos de la implementación y adopción del PAE para Aprendizaje en Casa en los territorios a partir de una evaluación de sus insumos, procesos y resultados.
2. Establecer la pertinencia y oportunidad de la estructura operativa del PAE para Aprendizaje en Casa respecto a las capacidades de las ETC y las expectativas de las comunidades en el marco de la pandemia.
3. Evaluar el nivel general de satisfacción de las familias y docentes respecto al PAE para Aprendizaje en Casa para identificar aspectos de mejora y recomendaciones que apunten a fortalecerlo en el futuro.

En virtud de la amplia flexibilidad que en 2020 tuvieron las ETC para definir e implementar el PAE para Aprendizaje en Casa y del corto periodo de planeación que se tuvo para garantizar la entrega oportuna, la evaluación analiza de forma conjunta y comparativa los insumos y procesos de las vigencias de 2020 y 2021. Lo anterior permite establecer cuáles retos de implementación son atribuibles a la urgencia con la que se ajustó la operación en 2020 y cuáles responden al diseño operativo y estructura del PAE para Aprendizaje en Casa y pueden ser fortalecidos a mediano plazo. La evaluación de percepción se está adelantando a partir de una encuesta virtual aplicada a una muestra representativa de padres, madres y cuidadores en todas las regiones del país. Además, PAEstar al Día², la nueva herramienta de control social y participación ciudadana, está disponible para toda la ciudadanía.

2 PAEstar al Día tiene una app propia, disponible en Play Store para celulares Android. Asimismo, su portal web se puede consultar en: www.paestaraldia.gov.co.

Según los resultados preliminares de la evaluación adelantada por el BM, el principal logro de la implementación del PAE para Aprendizaje en Casa fue su robustez técnica y la rapidez con que la mayoría de ETC reanudaron la entrega de alimentos en el marco de la pandemia.

Pese al poco tiempo del que se dispuso para definir los anexos técnicos, se encontró que, de las ETC consultadas por el Banco que manifestaron haber recibido asistencia técnica por parte de la UApA en la transición (equivalentes a 88 %),

- 100 % se mostró conforme con la claridad en la comunicación de los nuevos lineamientos,
- 93,1 % registró que las instrucciones de la UApA y los roles de los actores en el nuevo modelo fueron claros, y
- 89,6 % consideró que eran claras las características técnicas de las raciones que entregaría el PAE para Aprendizaje en Casa.

La simplicidad de los anexos y el decidido acompañamiento de la UApA permitieron que más de 90 % de las ETC encuestadas lograran ajustar los contratos existentes sin mayores contratiempos. De hecho, 77 % de las ETC consideró que la negociación con los operadores para el cambio de modalidad fue sencilla y resultó crucial para que el servicio de alimentación escolar se reanudara de forma rápida en el marco de la pandemia.

Para el segundo semestre de 2020, la mayoría de ETC entrevistadas ya tenía avanzado y bien definido el proceso de implementación del PAE para Aprendizaje en Casa. En general, más de 77 % de ETC decidió implementar la modalidad de RPC, 6 % implementó las de RI o bono alimentario, 3 % utilizó el bono, y el restante 14 % usó más de una modalidad. La implementación del bono, a pesar de sus altas exigencias, ha sido muy exitosa. Por primera vez en la historia del PAE, las familias redimieron un bono aprove-

chando una diversidad inmensa de productos ofrecidos por almacenes de cadena.

A pesar de que el monitoreo y control tuvo que ser ajustado a una modalidad que no existía, el hecho de que los bonos tuvieran, para su redención, a aliados de gran trayectoria y tamaño generó gran confianza y aceptación en los ciudadanos. Al respecto, 100 % de las ETC encuestadas que entregaron bonos consideran que estos hicieron posible que las familias adquirieran alimentos de alto valor nutricional para niños y niñas (NN), mientras que solo 33 % de ETC manifestaron haber tenido dificultades en la redención, y esto debido, principalmente, al incremento de los precios de los alimentos. Aun así, 97 % de las ETC encuestadas consideró que las familias estuvieron satisfechas con los alimentos entregados por el Programa.

En el aspecto financiero, 93,4 % de las ETC entrevistadas por el BM manifestaron que, a pesar del corto tiempo y de la expectativa de una reacción rápida, el PAE para Aprendizaje en Casa no representó costos adicionales significativos para la operación regular y que, por el contrario, la flexibilidad del modelo permitió aprovechar de forma eficiente los recursos financieros disponibles.

De cara al futuro, se debe reconocer la importancia de permitir que las fuentes de financiación del PAE puedan, de forma excepcional, emplearse rápidamente en situaciones en las que haga falta implementar las modalidades transitorias del PAE para aprendizaje en Casa. Esto generaría flexibilidad y adaptabilidad en la estructura de financiación y gobernanza del Programa y constituiría un modelo de buena práctica en el plano internacional.

En cuanto a los temas técnicos y nutricionales, el PAE para Aprendizaje en Casa logró establecer una estructura flexible y adecuada para abordar los diferentes contextos territoriales en los que se implementó. Fue gracias a dicha flexibilidad y al compro-

miso y la gestión diligente de la mayoría de las ETC, que el Programa pudo aumentar de forma estable las coberturas y cantidades de alimentos entregados en medio de las difíciles condiciones económicas que tenían las familias de los beneficiarios por causa de la pandemia, sin que esto implicara un desequilibrio financiero dentro del mismo Programa.

De las ETC encuestadas por el BM, 33 % declaró haber aumentado su cobertura y 14 % haber cualificado la minuta. Esta flexibilidad, además, permitió enfrentar la escasez de ciertos productos, la cual era connatural a la situación de crisis nacional. Así, en zonas donde productos como el atún eran escasos, se propiciaron intercambios por cantidades mayores de huevos. Por ejemplo, se entregaron cubetas de doce o quince huevos al mes por niño o niña beneficiario en Antioquia, San Andrés, Florencia, Girón, Medellín, Cundinamarca, Tolima, o de hasta 30 en Santander y Sucre. Asimismo, en ETC como Sahagún se ofrecieron ideas de recetas variadas para aprovechar al máximo el contenido de las canastas alimentarias y garantizar así una mayor aceptabilidad de alimentos que, muchas veces, las comunidades no consumían habitualmente. Con respecto al área de monitoreo y control, las ET, con apoyo técnico de la UApA, continuaron con las actividades de seguimiento, tanto a las condiciones técnicas y financieras como a la operación logística de la entrega. Con esto se pudieron hacer las adaptaciones necesarias a los procedimientos e incluso a los formatos establecidos, a fin de hacerlos más pertinentes. Fue así como

- 100 % de las ETC encuestadas manifestó que los formatos establecidos por la UApA eran claros y fáciles de entender,
- 91 % cree que los formatos eran cortos y solicitaban información concreta, y
- 72 % consideró que tenían instrucciones claras sobre cómo diligenciarlos.

Los equipos de supervisión local verificaron y documentaron ampliamente temas como los componentes alimentarios, las cantidades y las especificaciones técnicas de los productos (fichas técnicas, lotes, fechas de vencimiento). También fue clave inspeccionar las condiciones de higiene y bioseguridad en los puntos de entrega, así como la percepción de satisfacción y/o aceptabilidad por parte de los beneficiarios. Todas las ETC encuestadas implementaron protocolos de bioseguridad y 60 % entregó los elementos de bioseguridad directamente.

El PAE para Aprendizaje en Casa ha demostrado ser una alternativa indispensable para situaciones de crisis, y con los ajustes y el fortalecimiento necesarios, podrá ser reglamentado y normativizado para otorgarle a la operación del PAE una estructura más adaptativa ante futuras crisis. El objetivo es desarrollar un PAE más proactivo y previsorio, adaptable en sus lineamientos estructurales; riguroso, pero resiliente y capaz de transmitir esa resiliencia a sus beneficiarios y actores en el momento en que surjan amenazas producto de externalidades imponderables, sin que esto último signifique perder la confianza en los instrumentos con los que cuenta para enfrentar las amenazas a la subsistencia y estabilidad de las familias.

En la figura 3 se evidencia la percepción del PAE tradicional versus la del PAEC y la importancia del Programa para la retención escolar y el bienestar para el aprendizaje.

6 millones

de **estudiantes** se benefician del PAE en la actualidad, de los cuales más de 1,9 millones pertenecen a las zonas rurales.

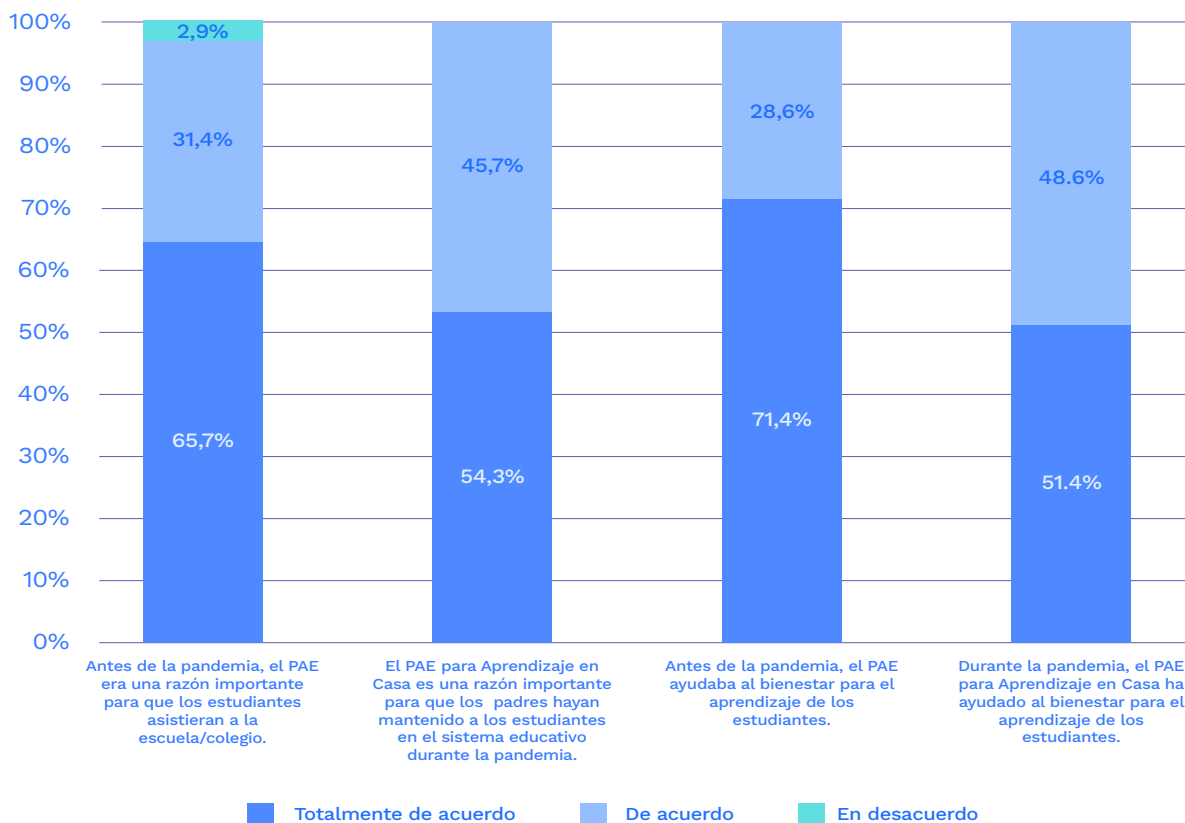


Figura 3. Evaluación de implementación del PAE para Aprendizaje en Casa (PAEC).

Fuente: Banco Mundial, febrero 2022

La figura 3 muestra que 100 % de las personas consultadas consideró que el PAE era una razón importante para que los estudiantes se mantuvieran en el sistema educativo durante la pandemia, y que era un aspecto clave para su bienestar y sus procesos de aprendizaje, antes y durante la pandemia. Tan solo 2,9 % consideró que no era una razón importante para que los niños y niñas asistieran a la institución educativa antes de la emergencia ocasionada por el covid-19. Las siguientes son algunas conclusiones adicionales de la evaluación:

- El PAEC fue una medida rápida y bien diseñada del Gobierno nacional para mejorar la permanencia escolar de los NNAJ y el bienestar de las familias durante la pandemia del covid-19.
- A pesar del corto tiempo de transición, tanto la UApA como las ETC lograron implementar adecuadamente el PAEC en la gran mayoría de los territorios, reanudando la alimentación escolar de forma oportuna durante la crisis.

- El PAEC estableció una estructura flexible y adecuada para abordar los diferentes contextos territoriales, que en muchos casos se tradujo en mejoras en la cobertura y cualificación de las minutas.
- El PAEC tuvo un impacto positivo en retención escolar puesto que evitó que alrededor de 195.000 NNAJ no se retiraran del sistema educativo durante 2020 a causa del cierre de escuelas.
- El PAE tiene un nivel de satisfacción de los beneficiarios cercano a 80 %, tanto antes como durante la pandemia, lo cual reitera su importancia sobre la permanencia escolar, el aprendizaje y el bienestar de los NNAJ en edad escolar.
- El 92,8 % de las familias considera que el PAEC contribuyó a compensar en alguna medida la afectación económica causada por la pandemia.
- El PAEC logró entregar raciones de alta calidad y en las mejores condiciones de inocuidad en la mayoría de ETC.

IV. EL NUEVO MODELO DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR PARA LAS RURALIDADES (MAER)

El modelo existente demuestra una alta eficiencia en la gran población urbana e incluso en los pequeños poblados, pero no cuenta con los mismos niveles de eficiencia ni de satisfacción en zona rural dispersa, donde predominan pequeñas escuelas veredales. Por esta razón, ha sido necesario revisar y analizar la instauración de un modelo específico para esta condición.

Actualmente, la prestación del servicio de alimentación escolar en zonas rurales se lleva a cabo mediante las modalidades de atención y tipos de complemento dispuestos en los lineamientos técnicos administrativos del PAE vigentes. Las ETC construyen los ciclos de menús con enfoque diferencial y de este modo favorecen las compras directamente en territorio de acuerdo con la oferta y el calendario de cosechas. Asimismo, se incluyen bienes y servicios, con lo cual se apoya la movilización de las economías locales.

En 2021 se logró una cobertura rural de 1.972.400 niños, niñas y adolescentes, lo que supera la meta establecida en el PND 2018-2022. Es importante re-

saltar que la Ley 2167 (2021), “Por medio del cual se garantiza la operación del programa de alimentación escolar (PAE) durante el calendario académico”, permite hacer transferencias a los fondos de servicios educativos de los establecimientos, para que padres y madres de familia presten el servicio de alimentación escolar en aquellas instituciones ubicadas en zona rural, promoviendo un PAE con mayor pertinencia territorial.

Para qué un nuevo Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades

Si bien Colombia tiene importantes programas sociales, es el PAE el que, de acuerdo con el diagnóstico realizado por el BM, tiene la mayor capacidad de operar simultáneamente en todos los municipios del territorio nacional y llegar a las comunidades más dispersas y desconectadas. Esto a pesar de la existencia de algunos cuellos de botella, tanto operativos como de implementación, que constituyen retos para la implementación del Programa básicamente en la ruralidad.

Limitantes generales, relacionadas con la conectividad e infraestructura, y particulares, referentes al acceso a servicios públicos de calidad en las sedes educativas y en las mismas comunidades rurales, impiden una respuesta más adecuada y afectan los estándares y reglamentaciones que enmarcan el Programa.

Teniendo ya los lineamientos especiales para pueblos indígenas (MEN, 2018) y con el antecedente normativo vigente hasta el 31 de diciembre de 2021, la UApA no solamente expidió los nuevos “Lineamientos técnicos-administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE), a través de la Resolución 335 (UApA, 2021), que entró a regir a partir del 1º de enero de 2022, sino que, igualmente, acompañó y gestionó un proyecto de ley de iniciativa parlamentaria, el cual se convirtió, una vez sancionado por el presidente, en la Ley 2167 (2021). Con el artículo 3 de esta ley se generó un nuevo modelo operativo para las ruralidades que permite la participación directa de sus comunidades en la operación mediante las asociaciones de padres de familia. Además, autoriza a las ET encargadas de la prestación del servicio de alimentación escolar, para su operatividad y posibilidad financiera, a realizar transferencias a los fondos de servicios educativos de los establecimientos educativos. La Ley, al momento del cierre de la presente nota técnica, se encuentra en proceso de reglamentación, para su operatividad y ejecución, lo que permitirá a dichas comunidades rurales proponer una estructura técnica y operativa del PAE más flexible y consistente con sus realidades y las capacidades de sus sedes.

Adicionalmente, la UApA, con apoyo del BM, adelanta la estructuración de un nuevo modelo operativo como alternativa al PAE regular. Este nuevo modelo posibilita la operación del Programa en aquellas zonas rurales cuya difícil infraestructura y cuyas complejidades adicionales elevan de manera excesiva los costos operativos y presentan altos riesgos para el desarrollo logístico.

El nuevo modelo propone repensar el PAE para que su operación en la ruralidad sea más cercana a las comunidades y sus economías locales y sea más asertiva y comprensiva de los contextos y brechas diferenciales que enfrentan las sedes rurales. La implementación de este nuevo modelo va en camino de ubicar a Colombia dentro del conjunto de países que han logrado establecer mecanismos alternativos o ajustes institucionales diferenciales para la operación de la alimentación escolar en las zonas rurales.

Varios países en América Latina han puesto en marcha experiencias en términos de PAE y agricultura familiar, sumándose al proceso que de manera exitosa viene desarrollando Colombia, no solamente con la expedición de la Ley 2167 (2021), sino igualmente con las normas que ya se han dado, como la Ley 2046 (2020), que establece “mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”; o la Resolución 464 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR], 2017), que adoptó los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria, modificada por la Resolución 095 (MADR, 2021); así como todo el paquete de lineamientos UApA, en especial el anexo técnico de compras públicas locales.

Los retos de entregar alimentación escolar oportunamente y con calidad en zonas rurales dispersas y de difícil acceso no son exclusivos del caso colombiano. En general, la mayoría de países con zonas rurales de alta complejidad han reconocido que las condiciones de operación de la alimentación escolar requieren un tratamiento diferencial para poder garantizar su efectividad y pertinencia. Por tanto, han iniciado procesos para su fortalecimiento, adoptado estrategias diferenciales para las zonas rurales, en procura, como en el caso colombiano, de lograr una mejora en su calidad e impacto y de desarrollar economías locales y de circuitos cortos de comercio.

Como ya se ha dicho, en Colombia el modelo de alimentación escolar para las ruralidades se articula con la política del sector educativo, en tanto se conecta con apuestas nacionales orientadas a la generación de habilidades relacionadas con el trabajo del campo y el fomento del emprendimiento en los estudiantes de educación media. En este sentido, se nutre de la amplia experiencia que tiene el MEN en el fomento de Proyectos Pedagógicos Productivos (PPP) dentro de establecimientos educativos rurales, en las estrategias de huertas escolares y en el aprovechamiento de los productos que generan las instituciones educativas con vocación agroindustrial. Así, el modelo se erige como una apuesta pedagógica para fomentar, desde la primera infancia, la recuperación del proyecto de vida rural en NNAJ.

Pilares del Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades

Como ilustra la figura 3, la UApA diseñó y puso en marcha un ambicioso plan que busca hacer que el Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades sea más consciente de las necesidades diferenciales de NNAJ rurales, y más pertinente a las capacidades, expectativas y necesidades de las ET. Asimismo, busca que el Programa conozca mejor los potenciales endógenos, para que se comprometa más con el desarrollo inclusivo y sostenible de las economías locales rurales, y con la formalización del campo y la cultura de la legalidad. A continuación, se presentan los cuatro pilares del nuevo modelo.



Figura 4. Objetivos del Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades.

Fuente: BM (2019a)

1. El Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades debe construirse a partir de las necesidades específicas de los NNAJ rurales, para brindarles un apoyo más real en su paso por el sistema educativo

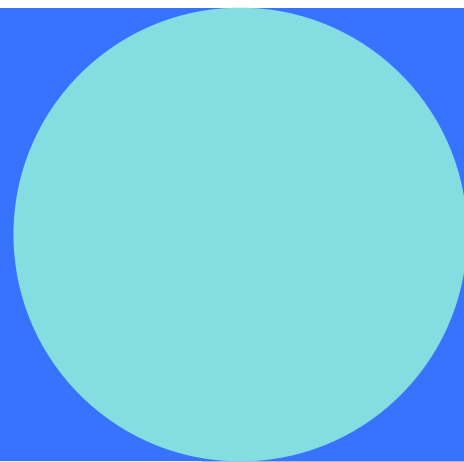
El Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades se diseña no solo pensando en mejorar la efectividad operativa del PAE en las zonas rurales, sino también desde la identificación y el reconocimiento de las vulnerabilidades y necesidades diferenciales que tienen NNAJ y las comunidades rurales. Es claro que estas condiciones, sumadas a circunstancias de índole social, económica, cultural y educativa propias del contexto rural, desempeñan un rol central en la definición del nuevo modelo operativo.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2020), las privaciones más comunes en el área rural dispersa se relacionan principalmente con educación (35 %), trabajo (25,6 %) y niñez y juventud (14 %). Alrededor de 14 % de NN que habi-

tan las zonas rurales dispersas presenta problemas de asistencia y rezago escolares, oferta de servicios de cuidado para la primera infancia, y protección frente al trabajo infantil.

Parece, además, que las poblaciones rurales están más expuestas a las dificultades derivadas de la inseguridad alimentaria, lo que se traduce en una mayor vulnerabilidad de NN en términos nutricionales. De acuerdo con la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN) (Ministerio de Salud y Protección Social [MinSalud], 2015), alrededor de 54 % de hogares nacionales sufre en alguna medida de inseguridad alimentaria, cifra que asciende a 64,1 % en zonas rurales.

Así, la falta de acceso y disponibilidad de alimentos, aunada a la prevalencia de menores con barreras en el proceso de aprovechamiento biológico de los alimentos, hace que NNA rurales sean más propensos a padecer patologías como la anemia, con potencial de limitar el desarrollo a largo plazo.



La inseguridad alimentaria vivida por las comunidades rurales hace que más de la mitad de los hogares tenga que consumir alimentos más baratos y de menor calidad nutricional, que deba sustentarse mayoritariamente en el autoconsumo y que, muchas veces, deba dejar a algún miembro de la familia sin alimentación.

En este contexto, el Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades resulta clave para apoyar a NNAJ en su paso por el sistema educativo, ya que fomenta su acceso a dicho sistema y su permanencia y aprendizaje en él, aporta micronutrientes esenciales, crea hábitos alimentarios saludables en las comunidades rurales y, en general, mejora la productividad y el potencial de desarrollo de las generaciones futuras.

2. El Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades debe operar con pertinencia a las capacidades de los territorios rurales y de sus comunidades

El Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades debe partir de las realidades en las que se encuentran los establecimientos y comunidades rurales. En general, las condiciones de infraestructura y acceso a servicios públicos en las zonas rurales son complejas, por lo cual el nuevo modelo debe generar formas más adecuadas de aplicación de la normatividad vigente, pertinentes a los contextos en donde se desarrolla el servicio. No es lo mismo operar el PAE en la ruralidad de La Guajira que en la del Amazonas o Antioquia. Es por el conocimiento de estas realidades disímiles que el MAER se está construyendo de modo que no parta de un único modelo de ruralidad, sino que, por el contrario, tenga la suficiente flexibilidad como para que cada ETC pueda ajustar su operación a las diferentes realidades que coexisten en su territorio.

Un primer paso para hacer el modelo más pertinente a las capacidades del territorio consiste en reco-

nocer las diferencias en acceso a servicios básicos. Según la Encuesta Nacional de la Calidad de Vida (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2020), las fuentes de agua para la preparación de alimentos en zonas rurales no siempre son seguras. En general, los hogares rurales utilizan como fuentes de aprovisionamiento ríos, quebradas, manantiales o nacimientos (21,9 %), pozos sin bomba, aljibes, jagüeyes o barrenos (11,0 %) y agua lluvia (9%), fuentes que no garantizan la disponibilidad de agua potable para la operación del PAE.

En cuanto a otros servicios públicos, según el Censo Nacional de Población y Vivienda (DANE, 2020), 85,4 % de la población rural no cuenta con una conexión a gas natural; 73,4 % no tiene servicio de recolección de basuras, y 14,25 % no dispone de servicio de energía eléctrica. El Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades parte de esta situación de escasez de servicios básicos esenciales para la operación del PAE y para propiciar alternativas claras que permitan a las comunidades gestionar el Programa de forma segura y saludable en sus contextos específicos.

Un segundo paso consiste en reconocer las limitaciones en términos de infraestructura necesaria para la operación del PAE, lo que lleva a repensar la forma como se aplica el marco regulatorio vigente en estos contextos complejos. No se trata de modificar la normatividad actual, sino de encontrar una forma de aplicarla de forma coherente con las capacidades del territorio, para garantizar que la alimentación escolar pueda ser implementada con el menor riesgo posible.

La definición de un marco adecuado de aplicación de las normas relativas a la operación de un servicio de alimentación es particularmente importante para mitigar riesgos previsibles de operación en las zonas rurales. Así, en el modelo rural, serán fundamentales los protocolos de limpieza y desinfección, las buenas prácticas de manipulación de alimentos

y, sobre todo, el conocimiento y sensibilización de la comunidad en temas como manejo del agua y almacenamiento.

3. El Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades debe estar construido desde la comunidad y observando sus potencialidades

Las varias décadas de ejecución del PAE han demostrado que este es más exitoso en aquellas zonas donde la comunidad misma reconoce, valora y promueve su alimentación escolar. La comunidad está llamada a ser un actor central en el proceso de consolidación del PAE y debe ser involucrada de forma activa en la operación, con el fin de generar sentido de pertenencia con la alimentación que se entrega a NN. El modelo tradicional, por su naturaleza, propicia una rotación continua de operadores y, por tanto, no fomenta la participación comunitaria de manera efectiva. La Ley 2025 (2020) abre un nuevo capítulo respecto a la participación de padres, madres y acudientes en la educación, el cual debe ser aprovechado por el PAE para generar una mayor apropiación del Programa por parte de las comunidades.

Igualmente, en la construcción del Modelo, la comunidad desempeña un rol clave, no solo por su papel de veedor y, en muchas ocasiones, de fiscalizador de la operación del PAE, sino también como proveedor local y como apoyo a la operación. Las instancias comunitarias deben poder intervenir en el PAE de manera más directa, preferiblemente dentro de una lógica de beneficio mutuo.

Por un lado, el PAE es un dinamizador de las economías locales, lo que debe ser aprovechado en las zonas rurales con el fin de fortalecer tanto los medios de subsistencia de los hogares como el potencial de cada región. Por otro lado, la comunidad es la única que puede mantener una vigilancia activa de la operación, y en este sentido, son esenciales sus reportes para que, en departamentos con ruralidad disper-

sa, los gobiernos locales y nacional actúen de forma pertinente y puntual, mitigando de esta manera riesgos de corrupción y de malos manejos asociados a la ejecución.

El Modelo debe promover una simbiosis positiva con la comunidad. Es por esto por lo que se encuentra en proceso de implementación, como parte del SiPAE, el uso de herramientas novedosas como PAEstar al Día, la cual proporciona un canal directo de comunicación con la ciudadanía.

4. El Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades debe estar conectado con las economías rurales, de forma que propicie la formalización del campo y fomente la cultura de la legalidad

En zonas rurales, la relación entre el PAE y las economías locales, familiares y comunitarias debe ser más fuerte y provechosa, tanto en capacidades como en potencial, y debe ser capaz de promover el Desarrollo Económico Local (DEL). El modelo regular de operación, el cual agrupa distintas zonas dentro de un mismo contrato y operador, usualmente genera compras de alimentos al por mayor en centrales de abasto apartadas de los municipios donde opera el Programa. Este sistema no solo incrementa los costos de la ración, sino que implica mayores riesgos en términos de inocuidad de los alimentos. Según los Resultados de la implementación de la metodología de estimación de precios estándar para el Programa de Alimentación Escolar (PAE), realizado por el BM (2019b), el transporte de alimentos en zonas con alta dispersión rural puede costar hasta cuatro desviaciones estándar más que el transporte de alimentos en zonas urbanas o rurales no dispersas.

Es claro que se ha venido definiendo e implementando una buena sinergia entre el PAE y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), ya que en el esquema se han incluido proveedores y gobiernos



locales. Esto es resultado de la aplicación de políticas de desarrollo rural con enfoque territorial, cuyo objetivo es avanzar en el proceso de transformación, promoción y generación de las condiciones sociales, económicas, ambientales, culturales e institucionales necesarias para que el territorio rural logre un mayor despliegue de capacidades y potencialidades a partir de una integración de circuitos cortos de mercado, una mayor integración de actores y un aprovechamiento mejor y sostenible del potencial endógeno del territorio. El Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades es y será el escenario ideal para avanzar en esta articulación.

En Cundinamarca, se encontró que para el año 2020 la logística de alimentos para municipios de fácil acceso como los ubicados en la sabana de Bogotá incluía precios de \$17 y \$50 por ración, mientras que en zonas de difícil acceso como Yacopí o Medina los precios eran de más de \$350 por ración a causa de la centralización de la compra. Acortar los circuitos de abastecimiento es benéfico no solo como forma de dinamizar las economías rurales y locales, sino también como forma de ahorro significativo en la

operación, el cual puede verse reflejado en una mayor cobertura del Programa o en una mejora de su calidad. Asimismo, la claridad en la estructura de costos del Modelo y la compra en entornos cercanos pueden abrir la posibilidad a mejorar la calidad de las raciones y a minimizar el riesgo de corrupción en los contratos.

Es indudable que, aparte de dar ganancias en términos de eficiencia, las compras locales también pueden mejorar la calidad de las raciones y convertirse en una clara agregación de valor. Por un lado, los efectos de acortar el tiempo que transcurre entre la producción, la compra y el consumo de los alimentos son un menor riesgo de contaminación y menos problemas de sobremaduración de los alimentos, y es por ello por lo que el consumo de alimentos frescos obtenidos de las economías locales debe ser una prioridad en el Modelo. Por otro lado, el reducido número de estudiantes que, por lo general, tiene sus sedes en la ruralidad dispersa, hace que los procesos de abastecimiento no requieran una disponibilidad de alimentos permanente y en grandes volúmenes, lo cual también se refleja en los costos logísticos.

Es claro entonces que el Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades debe enfocarse en esos establecimientos educativos de menor tamaño, realmente conectados en una lógica comunitaria rural, para fomentar en ellos una relación de compra y consumo inmediato de productos disponibles en el entorno cercano.

Así, es muy importante revisar la institucionalidad vigente para generar flexibilizaciones, con miras a fortalecer la inclusión productiva y económica de las familias rurales, a fomentar circuitos cortos de comercialización y a llevar a cabo, de manera efectiva, la gran apuesta de comprar a la agricultura familiar y a las organizaciones solidarias. Este componente, más que una reforma legal, debe ser visto como un paso hacia la innovación y el fortalecimiento institucional, que va a permitir que el Estado responda cada vez mejor a las necesidades de la población rural y de esta forma se obtengan impactos significativos en la capacidad de generación de ingreso y en el mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares.

Finalmente, la compra local y la generación de una relación económica saludable entre el PAE y las comunidades donde opera puede contribuir a formalizar el trabajo rural, a desarrollar el potencial endógeno y a fortalecer la cultura de la legalidad, todo lo cual es clave para el desarrollo local inclusivo y sostenible, con enfoque territorial, de las poblaciones rurales.

Cómo va la formulación del Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades

En conjunto con el BM, la UApA está definiendo técnicamente la estructura del Modelo, a partir de una revisión detallada de temas clave para la ruralidad, enmarcados en los cuatro pilares antes mencionados. En total, se están considerando 127 ítems, agrupados en trece temáticas y seis mesas de discusión.

Cada ítem está siendo analizado de forma rigurosa, a la luz de una profunda revisión normativa y teniendo en cuenta las buenas prácticas internacionales.

Las propuestas derivadas de dicha revisión están siendo socializadas con actores internacionales, nacionales, locales y comunitarios, todos los cuales son clave para garantizar que el proceso de formulación sea participativo y amplio. Hoy la UApA puede compartir con la ciudadanía avances sustanciales en la definición del modelo en las siguientes seis áreas:

1. Se ha avanzado en el ajuste normativo, prerrequisito para la implementación del Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades

El Modelo es consciente de que algunos establecimientos educativos ubicados en zonas rurales apartadas están abocados a un riesgo alto o muy alto en lo que concierne a la prestación del servicio de alimentación escolar en las modalidades tradicionales de operación. Este riesgo generalmente está asociado con las dificultades de acceso de la ruralidad dispersa, las restricciones en los servicios públicos y el número reducido de estudiantes. Como ya se expuso anteriormente, la UApA adelantó y gestionó la hoy Ley 2167 (2021), habiendo nacido como proyecto de iniciativa parlamentaria, que determina la creación de un esquema de aprovisionamiento colectivo para los establecimientos educativos rurales, que da a padres y madres, de manera expresa, y a través de las asociaciones, la posibilidad de manifestar su interés y asumir la prestación del servicio de alimentación escolar.

Este nuevo modelo de aprovisionamiento colectivo permitirá a las ETC transferir recursos para la prestación del servicio a los fondos de servicios educativos de los establecimientos educativos rurales, con lo cual facilitará que el Programa sea operado de forma directa por las asociaciones de padres de familias legalmente constituidas. Con esta ley, la UApA mate-

realiza el compromiso de generar estructuras legales y administrativas flexibles para la operación del PAE en las ruralidades más dispersas, a fin de contribuir a la formalización del trabajo rural y a la autonomía de sus comunidades.

2. Existe ya un importante avance en la construcción de un nuevo plan alimentario rural que genera criterios técnicos y nutricionales con más impacto en los beneficiarios y mayor pertinencia a las necesidades rurales

El Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades propone una estructura técnico-nutricional que responde a las deficiencias de micronutrientes esenciales para el desarrollo infantil, tales como calcio, hierro, vitamina A y zinc. Dicha estructura se articula enteramente con el interés ya muy claro y aceptado de simplificar la estructuración de menús y de garantizar su pertinencia étnica y cultural.

El plan alimentario rural contempla un único tipo de ración rural que puede suministrarse en dos tiempos de comida, basado en la lógica de intercambios estandarizados, que casi en su totalidad se puede adquirir localmente y que garantiza un aporte de hasta 43 % para NN de preescolar.

De este modo, el nuevo plan alimentario rural puede servir de catalizador de transformaciones nutricionales clave en la infancia, lo que permitiría enfrentar la incidencia de patologías perversas para el aprendizaje efectivo como la anemia. El plan alimentario se ha pensado para que esté alineado con las reglamentaciones e indicaciones hechas por la comunidad internacional, MinSalud y el ICBF, en ejercicio de sus atribuciones legales.

De esta manera se estructura coherentemente con la estrategia de Escuelas Saludables, con las Recomen-

daciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN), con las recomendaciones propuestas en las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos para la población colombiana mayor de 2 años (GABA), y con la Tabla de composición de alimentos colombianos (TCAC), entre otros estándares y reglamentaciones (MinSalud, 2016; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF], 2018, 2020).

3. Se registran avances en la definición de nuevas formas de involucrar a la comunidad, a partir de más y mejores herramientas tecnológicas y el fomento de mayores capacidades y conocimientos en el territorio

Los avances parten de la propuesta formulada en el interior del Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades de una estructura de monitoreo y control basada en una comunidad organizada y apoyada por herramientas tecnológicas como la plataforma y la app PAEstar al Día. La mezcla entre tecnología, sensibilización de la comunidad y participación directa de padres y madres en la operación del PAE, se propone como una forma de generar pertenencia al programa y promover un ambiente de monitoreo y control comunitario más riguroso.

Este esfuerzo es complementario al ejercicio regular de monitoreo y control que llevan a cabo las autoridades locales y nacionales, los docentes y rectores, el cual, además, se está ajustando para que pueda evaluar, de acuerdo con las capacidades del territorio, la calidad y el cumplimiento del PAE. Todo lo anterior se refuerza con la creación de un proceso de generación de capacidades en los territorios rurales, en el que se planean llevar a cabo, de manera integral e interinstitucional, instancias masivas de capacitación en temas clave para la operación del Modelo.

4. Otro especial avance es la definición de mecanismos de articulación entre niveles de gobierno e instancias comunitarias, con el fin de lograr una gestión institucional adecuada y que impacte positivamente en las realidades rurales

Así como la comunidad es clave en el Modelo, así también lo son las autoridades municipales, los órganos de control y los funcionarios de sectores aliados como salud, empleo y agricultura. El fomento de las compras locales, la formación de la comunidad en aspectos de inocuidad y manejo de alimentos, y la mejora de la oferta de productos agropecuarios y agroindustriales para el abastecimiento del PAE, hace necesario que el PAE rural sea una iniciativa del Estado y no solo del sector de la educación.

Más allá de sus beneficios educativos, el PAE rural promete ser una estrategia de fortalecimiento de las economías municipales y como tal, requiere de una gobernanza articulada e interinstitucional. Con este horizonte en mente, el diseño del MAER plantea el involucramiento de diversos actores con roles específicos, asegurando que en cada municipio exista una red de apoyo que fomente la consolidación del nuevo modelo.

5. Se ha avanzado en la definición de estándares ambientales que hagan del PAE rural una estrategia ecológicamente sostenible

Finalmente, el Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades se construye y estructura para que maneje estándares ambientales estrictos, promueva el uso mesurado de los recursos naturales, minimice al máximo la generación de desperdicios y otro tipo de elementos contaminantes, e integre procesos de aprovechamiento sustentable de los residuos y reciclaje. La protección de la fauna y flora, así como de los cuerpos de agua, es prioritaria para el PAE, y en

este sentido aporta en gran medida a la sostenibilidad. El nuevo modelo se visiona de tal forma que incluya rutas sencillas pero efectivas de acción y una pedagogía integral en las comunidades para mitigar al máximo el impacto ambiental.

6. Se ha avanzado en la infraestructura educativa de comedores escolares, dentro del marco de la política pública de alimentación escolar

La infraestructura educativa como mecanismo de acceso, bienestar y permanencia escolar integra a la prestación del servicio educativo elementos protectores de la trayectoria educativa completa tales como conocimientos, orientaciones, y gestiones de orden financiero, presupuestal, contractual, técnico y operativo, todo ello con el propósito de fortalecer el PAE.

Si bien la administración y la gestión de la infraestructura educativa oficial son de manejo propio de las ETC (según lo dispuesto en la Ley 715 de 2001), el Ministerio ha acompañado procesos de fortalecimiento de la gestión territorial mediante inversiones de recursos de la Nación. Dentro de estas inversiones se alinean y priorizan estrategias transversales como la construcción y mejoramiento o dotación de cocinas y comedores escolares, en el marco de la política pública de alimentación escolar.

De acuerdo con lo anterior, con recursos del MEN para el periodo 2018-2022 se han intervenido, terminado y entregado cerca de 869 comedores escolares, de los cuales 232 corresponden a comedores nuevos, 430 a mejorados y 207 a intervenidos, como parte de la convocatoria de mejoramientos rurales de 2019 de la línea de intervención de comedores existentes. En las sedes con estos comedores escolares intervenidos o con espacios escolares construidos se han hecho inversiones cercanas a \$1,6 billones.

Actualmente se ejecutan 523 proyectos de intervención de comedores, equivalentes a 268 comedores nuevos, a 25 mejorados y a 230 de la línea de mejoramiento rural de la convocatoria de 2021, hoy en fase de formulación. La totalidad de áreas intervenidas con estos proyectos en ejecución, que incluyen comedores escolares, tiene una inversión cercana a los \$2,2 billones.

Adicionalmente, el MEN hace inversiones para dotación de mobiliarios, equipos de cocina y menajes en 275 sedes. En la actualidad (2022), se están ejecutando \$10.000 billones en 181 de estas sedes.

Es importante mencionar que, mediante el mecanismo de Obras por Impuestos y sus estrategias de inversión privada, en el sector educativo se han viabilizado, aprobado e ingresado a fases de ejecución y entrega, seis proyectos de inversión de contribuyentes privados. Estos proyectos se refieren a dotación y/o construcción de comedores y cocinas y benefician a cerca de 318 sedes de instituciones educativas y 26.178 estudiantes. El total de inversiones de esta modalidad se aproxima a los \$11.000 millones e incluye intervenciones en comedores escolares.



CONCLUSIONES

En desarrollo de los lineamientos expuestos por el presidente de la República, y en coordinación con el MEN, la UApA, como nueva institucionalidad encargada de fijar política en materia de alimentación escolar, ha venido trabajado incansablemente para mejorar este programa social, muy arraigado en las diferentes comunidades y territorios, y responder a los múltiples retos que ha traído consigo la pandemia del covid-19. **En este documento técnico se destaca la alimentación escolar como una política pública en continuo avance, que se ha venido adaptando a las diferentes realidades sociales, culturales y territoriales, con el fin de ofrecer respuestas adecuadas, en materias que antes no tenía muy definidas, como la jurídica, financiera, de corresponsabilidad y transparencia.** El estudio y evaluación adelantado con el BM, entre otros documentos, normas, análisis y estudios, así lo demuestra.

Un programa necesario y querido por la comunidad, pero algo débil institucionalmente y con baja cobertura, requería de una reingeniería y de mayor

compromiso de todos los actores. Así lo entendió el Gobierno nacional, que desde 2019 puso en marcha una nueva estructura con lineamientos más claros, precisos y socializados. Se hizo un mayor esfuerzo en procura de estabilizar las fuentes de financiamiento, con criterios objetivos de asignación y herramientas legales que permiten una mejor y más oportuna planeación y ejecución en los territorios, lo que redundará en un aumento de cobertura o de días de atención a los beneficiarios.

Sobre el cumplimiento del compromiso adquirido, son elocuentes logros alcanzados como los siguientes:

- En tan solo tres años se pasó de 25 ETC con inicio oportuno a más de 80; de 130 días de cobertura a 180, y se benefició a cerca de seis millones de estudiantes en 32 departamentos y 1.100 municipios (de los cuales 1,9 millones pertenecen a las ruralidades)
- En la actualidad se cuenta con un PAE para Pueblos Indígenas que llega a 47 comunidades y un Programa más comprometido con la ruralidad.

- Los recursos financieros nacionales se han duplicado al punto que hoy llegan a \$1,4 billones y se cuenta con una bolsa general de \$2,6 billones.

Se han dado respuestas oportunas y eficientes en momentos críticos como el de la pandemia del covid-19 con el PAE para Aprendizaje en Casa, que es un modelo a nivel internacional.

El lineamiento de una minuta patrón que cumple con los requerimientos del complemento alimentario y que se desarrolla en las regiones mediante menús concertados y publicados, que respetan y apoyan la idiosincrasia de los pueblos indígenas, indica que se está siguiendo el camino correcto, una ruta que conduce a una mayor calidad e inocuidad de los alimentos y al fortalecimiento territorial, siempre en procura de cumplir con el gran objetivo de beneficiar el acceso con permanencia y bienestar de los NNAJ en el sistema educativo.

El PAE no puede ser uno solo. No puede ser una fórmula magistral aplicable en todo momento y para todo el país. Dada la diversidad del territorio, se entiende que debe tener criterios y perspectivas, como los desarrollados para las comunidades étnicas y ancestrales, que han permitido, mediante el estudio, construir un enfoque de participación amplia de los actores en los territorios, y establecer una hoja de ruta ambiciosa, pero necesaria, como parte del esfuerzo y el compromiso para fomentar un mejor Programa en el futuro. El modelo de alimentación escolar propio para comunidades indígenas ya está operando de forma sostenida, con menús y minutas diferenciales, y en total armonía con sus hábitos y costumbres.

Igual atención, planeación y articulación ha tenido el componente de ruralidad en nuestro país. La UApA, como institucionalidad, resalta el valor de

reconocer la diferencia y la riqueza en la construcción de un PAE dirigido a este amplio sector nacional, que integre los diferentes contextos de manera pertinente y con procesos rigurosos y sustentados en la experiencia nacional e internacional.

Gran reto significó para el Gobierno nacional, para la naciente UApA, para las ET, así como para los diferentes actores, estructurar una modalidad del PAE que ofreciera respuestas claras y eficaces en momentos difíciles de emergencia, como la vivida a causa del covid-19. Sin embargo, los claros lineamientos y propósitos expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, así como la rápida y decidida intervención, hicieron del PAE para Aprendizaje en Casa una estrategia efectiva para poder llegar a los hogares de 5.700.000 NNAJ con las diferentes formas de ración previstas. Ahora, retomando los cauces, la UApA sigue adelante con los lineamientos expuestos desde Presidencia, MEN y MinSalud, en procura de lograr un retorno prudente y seguro a la presencialidad, con un valor agregado y un aprendizaje extraordinarios, que constituyen una importante capacidad institucional instalada.

Pero el ejercicio de construcción de una alimentación escolar con respuestas diferentes y oportunas no solo se hace desde la UApA. La participación de las ET, la perseverancia de los docentes y rectores y la resiliencia de padres y madres son esenciales para poder generar las transformaciones que demandan los momentos y las realidades. Se seguirá trabajando para generar un modelo de alimentación escolar de calidad para las ruralidades, siempre incluyente y respetuoso de la diversidad, protector de las comunidades étnicas y, sobre todo, que sea de todos y para todos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial [BM]. (2019a). *Análisis de experiencias nacionales e internacionales para el diseño e implementación del Modelo de Alimentación Escolar para las Ruralidades en Colombia*.

Banco Mundial [BM]. (2019b). *Resultados de la implementación de la metodología de estimación de precios estándar para el Programa de Alimentación Escolar (PAE)*.

Banco Mundial [BM]. (2022a, febrero.). *Documentación y análisis de las estrategias de alimentación escolar implementadas internacionalmente en el marco de la pandemia del covid-19* [Documento interno convenio BM y UApA].

Banco Mundial [BM]. (2022b). *Reporte final del Modelo de Alimentación Escolar para Ruralidades*.

Banco Mundial [BM]. (2022c). *Resultados finales: análisis de la implementación del PAE para Pueblos Indígenas*.

Banco Mundial [BM], Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], Fundación PROINPA & CEGIE. (2015). *Alimentación escolar: oportunidades y desafíos para promover el consumo y la compra local de alimentos andinos en las zonas rurales de los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/737161468179648349/pdf/101786-REPLACEMENT-FINAL-CAMBIOS-FAO.pdf>

Borkowski, A., Ortiz Correa, J. S., Bundy, D. A. P., Burbano, C., Hayashi, C., Lloyd-Evans, E., Neitzel, J., & Reuge, N. (2021). *COVID-19: Missing more than a classroom: The impact of school closures on children's nutrition*. United Nations Children's Fund (Unesco) & World Food Programme (WFP). <https://bit.ly/3f9kX8r>

Constitución Política de Colombia. (1991, julio 20). *Gaceta Constitucional n.º 116*. <http://bit.ly/2NA2BRg>

Decreto 219 de 1936. "Por el cual se reglamenta la manera de percibir el auxilio concedido por la nación a los restaurantes escolares". Presidencia de la República de Colombia. https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-102665_archivo_pdf.pdf

Decreto 319 de 1941. "Por el cual se dictan normas sobre aporte de la nación a los restaurantes escolares en el país". Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial*, n.º 24.596. [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_0319_1941.htm#:~:text=Por%20el%20cual%20se%20dictan,DE%20LA%20REP%C3%9ABLICA%20DE%20COLOMBIA%2C&text=a\)%20Nombre%20de%20la%20escuela,por%20contrato%2C%20cooperativa%2C%20etc](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_0319_1941.htm#:~:text=Por%20el%20cual%20se%20dictan,DE%20LA%20REP%C3%9ABLICA%20DE%20COLOMBIA%2C&text=a)%20Nombre%20de%20la%20escuela,por%20contrato%2C%20cooperativa%2C%20etc)

Decreto 1852 de 2015. "Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 40 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el 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 al Programa de Alimentación Escolar (PAE)". <https://www.mineduccion.gov.co/portal/normativa/Decretos/353830:Decreto-No-1852-de-2015>

Decreto 417 de 2020. “Por la cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”. Presidencia de la República de Colombia. <https://bit.ly/3fd3R9p>

Decreto 470 de 2020. “Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”. Ministerio de Educación Nacional (MEN). https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-394502_pdf.pdf

Decreto 533 de 2020. “Por el cual se adoptan medidas para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica”. Presidencia de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=111857>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020, enero 28). *Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV)-2018*. <https://www.datos.gov.co/widgets/qzcc6-q9qw>

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. (2018). *Tabla de composición de alimentos colombianos*. https://www.icbf.gov.co/system/files/tcac_web.pdf

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. (2020). *Guías alimentarias basadas en alimentos para la población colombiana mayor de 2 años*. https://www.icbf.gov.co/system/files/guias_alimentarias_basadas_en_alimentos_para_la_poblacion_colombiana_mayor_de_2_anos_0.pdf

Ley 75 de 1968. “Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”. Congreso de la República de Colombia. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0075_1968.htm

Ley 1955 de 2019. “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2019 ‘Pacto por Colombia, pacto por la equidad’”. Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>

Ley 2025 de 2020. “Por medio de la cual se establecen lineamientos para la implementación de las escuelas para padres y madres de familia y cuidadores, en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país, se deroga la Ley 1404 de 2010 y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=136893>

Ley 2042 de 2020. “Por medio de la cual se otorgan herramientas para que los padres de familia realicen un acompañamiento eficaz con el fin de cuidar los recursos del PAE”. Congreso de la República de Colombia. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202042%20DEL%2027%20DE%20JULIO%20DE%202020.pdf>

Ley 2046 de 2020. “Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”. Congreso de la República de Colombia. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202046%20DEL%206%20DE%20AGOSTO%20DE%202020.pdf>

Ley 2167 de 2021. “Por medio de la cual se garantiza la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) durante el calendario escolar académico”. Congreso de la República de Colombia. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-400474_recurso_32.pdf

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR]. (2017). *Resolución 464. “Por la cual se establecen los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones”*. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000464%20de%202017.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR]. (2021). Resolución 095. “Por la cual se modifican los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Resolución 464 de 2017 ‘Por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones’”. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCI%C3%93N%20NO.%20000095%20DE%202021.pdf>

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. (2020). *Guia prático alimentação escolar indígena e de comunidades tradicionais: caso PNAE Indígena no Amazonas*. <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/publicacoes/projeto-mercados-verdes-e-consumo-sustentavel/guias/guia-pratico-alimentacao-escolar-indigena-e-de-comunidades-tradicionais>

Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2017). *Resolución 29452. “Por la cual se expiden los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y se derogan las disposiciones anteriores”*. https://normograma.info/men/docs/pdf/resolucion_mineducacion_29452_2017.pdf

Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2018, diciembre 11). *Resolución 18858. “Por la cual se expiden los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE) para Pueblos Indígenas”*. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-380004_pdf.pdf

Ministerio de Educación Nacional [MEN] & Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender (UApA) (2022). *Estrategia de transparencia y eficiencia en el Programa de Alimentación Escolar (PAE)*.

Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud). (2015). *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN) 2015: nota de política*.

Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud). (2016, agosto 22). *Resolución 3803. “Por la cual se establecen las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN) para la población colombiana y se dictan otras disposiciones”*. https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%203803%20de%202016.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco]. (2020). *Impacto de la COVID-19 en la educación*. <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>

Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender [UApA]. (2020a). *Resolución 0006. “Por la cual se modifican transitoriamente ‘Los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE)’ en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, derivado de la pandemia del covid-19”*. https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-394501_pdf.pdf

Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender [UApA]. (2020b). *Resolución 0007. “Por la cual se modifica la Resolución 0006 de 2020 que expide transitoriamente los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, derivado de la pandemia del covid-19”*. https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-396339_pdf.pdf

Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender [UApA]. (2021). *Resolución 335. “Por la cual se expiden los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE)”*. <https://www.alimentosparaaprender.gov.co/normatividad/resolucion-no-335-del-23-de-diciembre-de-2021>

World Food Programme [WFP]. (2020). *News from countries that have found alternative solutions to reach schoolchildren*. <https://www.wfp.org/school-health-and-nutrition>

World Food Programme [WFP]. (2021a). *El estado de la alimentación escolar a nivel mundial 2020*. <https://bit.ly/3hixc4Z>

World Food Programme [WFP]. (2021b). *Global monitoring of school meals during COVID-19 school closures*. https://cdn.wfp.org/2020/school-feeding-map/?_ga=2.213218004.1190992569.1621392534-923713271.1613522130

