

EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y DE RESULTADOS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE), 2011-2019

Nota técnica



La educación
es de todos

Mineducación

Alimentos para
Aprender



La educación
es de todos

Mineducación

EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y DE RESULTADOS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE), 2011-2019

Nota técnica

Resumen elaborado por la Unidad de Alimentos para Aprender a partir del estudio realizado por el Centro Nacional de Consultoría (CNC) por encargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Unidad Administrativa Especial de Alimentación
Escolar-Alimentos Para Aprender (UApA)

Ministerio de Educación Nacional

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

**Viceministra de Educación Preescolar,
Básica y Media**

Constanza Alarcón Párraga

Revisión técnica

Vivian Argueta Bernal

Coordinación editorial

Corocora RBT S.A.S.

Edición y corrección de estilo

Andrés Castillo Brieva

Diseño y diagramación

SOLA

La presente nota técnica es una síntesis del estudio realizado por el Centro Nacional de Consultoría (CNC) por encargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), publicado en 2021 y titulado Evaluación de operaciones y resultados del Programa de Alimentación Escolar (PAE) a partir de su transferencia al Ministerio de Educación Nacional.

Citación sugerida APA 7

Ministerio de Educación Nacional [MEN] & Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender [UApA]. (2022). *Evaluación de operaciones y de resultados del Programa de Alimentación Escolar (PAE), 2011-2019: nota técnica.*

ISBN: 978-958-785-347-6

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 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
16	I. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN
17	Fuentes de información
19	II. COMPONENTE DE OPERACIONES
19	Planeación y priorización
25	Contratación y alistamiento del operador: principales cuellos de botella y dificultades en el proceso
28	Ejecución
36	III. COMPONENTE DE RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN
36	Población atendida
43	Percepciones sobre el complemento alimentario
46	Rol y resultados de los CAE y de otros mecanismos de control social
47	Estado actual y percepciones sobre compras locales
49	Resultados en acceso, permanencia y desempeño académico
53	La alimentación escolar y la calidad educativa
54	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO
58	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LISTA DE FIGURAS

- 24** Figura 1. Evolución de las fuentes de financiación, 2016-2019
- 37** Figura 2. Evolución del PAE y de la AE, 2012-2019
- 38** Figura 3. Cobertura de la AE y el PAE de acuerdo con el tipo de jornada a la que asisten NNAJ, 2012-2019
- 39** Figura 4. Cobertura de la AE y el PAE de acuerdo con la zona a la que asisten NNAJ, 2012-2019
- 39** Figura 5. Cobertura de la AE y el PAE para NNAJ víctimas y no víctimas del conflicto armado, 2012-2019
- 40** Figura 6. Cobertura de la AE y el PAE de acuerdo con el nivel educativo al que asisten NNAJ, 2012-2019
- 50** Figura 7. Evolución de las tasas de ausentismo, deserción y repitencia por año calendario, 2012-2018
- 51** Figura 8. Tasas de ausentismo y deserción de acuerdo con focalización de la alimentación escolar, 2012-2018

LISTA DE TABLAS

- 20** Tabla 1. Porcentaje de sedes educativas focalizadas por el Programa de Alimentación Escolar
- 22** Tabla 2. Tipo de raciones entregadas, 2012-2019
- 23** Tabla 3. Fuentes de financiación y recursos (precios corrientes en millones de pesos)
- 37** Tabla 4. Número de raciones al día entregadas a los alumnos, 2012-2019



¿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

La presente nota técnica es una síntesis del estudio realizado por el Centro Nacional de Consultoría (CNC, 2021) por encargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Forma parte de una actividad de evaluación de políticas y programas nacionales, enfocada básicamente en entregar herramientas y elementos de análisis que ayuden a la toma de decisiones a las diferentes entidades estatales. La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender (UApA), como entidad de reciente creación, no solamente acoge estos resultados, sino que ha tenido la oportunidad de participar activamente, agregando unas notas complementarias para mayor comprensión, teniendo en cuenta que el periodo evaluado es anterior a su creación legal, lo que convierte esta nota en un gran insumo para seguir fortaleciendo el Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Antecedente: El estudio se basó en información obtenida de varias fuentes (básicamente del territorio), para analizar el periodo 2011-2019 de la evolución del PAE. Dicho periodo contiene la administración del Programa por parte del Ministerio de Educación Nacional (MEN), luego de que estuviera varios años a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y culmina justo antes de la creación de la UApA, la cual coincide con la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica a causa del covid-19.

Objetivo: El estudio buscó determinar si el lineamiento de focalización de la alimentación escolar observaba la reglamentación nacional; si se ajustaba a las necesidades de los territorios para lograr una adecuada priorización de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ), y cuál era la percepción de los diferentes actores frente al aumento de la cobertura del PAE en los últimos años.

Fue objeto de análisis y evaluación el monto y uso de los diferentes recursos, la implementación de las formas de contratación de operadores, los principales cuellos de botella encontrados, así como la efectividad del seguimiento y control, entre otros aspectos.

Resultados: De manera somera se exponen a continuación los resultados más relevantes de este necesario y útil estudio evaluativo:

- Se logró establecer que entre 2012 y 2019 el porcentaje de sedes educativas del país que recibían algún tipo de alimentación escolar pasó de 23 a 96 %.
- Mientras que en 2012 tan solo 13 % de las sedes educativas en el país ofrecían algún tipo de alimentación a más de 75 % de sus estudiantes, en 2019 el porcentaje de sedes aumentó a 82 %.

- Los recursos invertidos en el PAE aumentaron de \$1,9 billones en 2016 (\$1,7 billones a precios corrientes) a \$2,4 billones en 2019 (\$2,5 billones a precios corrientes).
- Hubo un impacto positivo del Programa en temas como la repitencia estudiantil (se redujo en 13,7 %), el ausentismo (se determinó que los estudiantes que recibían complemento alimentario tenían 32,5 % menos probabilidades de ausentarse que aquellos que no lo recibían) y la deserción (menor probabilidad de 39,2 % en quienes tienen el PAE).
- Respecto a la población atendida, los datos administrativos también indican un crecimiento de los alumnos beneficiados con algún tipo de alimentación. Se pasó de solo 809.999 (9,2 %) estudiantes receptores en 2012 a 5.628.073 (68 %) en 2019. Hubo también un mayor incremento en el número de personas dedicadas a la manipulación y atención en sede, y se está produciendo un impacto en las economías locales agropecuarias.

Conclusiones: El PAE se percibe como incentivo para una mayor asistencia a clase por parte de los estudiantes, lo que redundará en una mayor calidad de la educación y en la posibilidad de formar más capital humano. El PAE es un programa con efectos importantes en las variables de resultado, aunque no tiene el mismo impacto en las zonas rurales.

Se destaca el esfuerzo por hacer confluir las siguientes tres variables dentro de la planeación de la operación del Programa:

1. Aplicación de los criterios de priorización y focalización
2. Análisis y definición de recursos disponibles
3. Estudio del estado de la infraestructura y dotación de los comedores escolares

Aspectos como el seguimiento y el control arrojaron como resultado un programa de interés institucional y social, que avanza en la generación de resultados esperados y que con el ajuste de sus mecanismos normativos fortalece las funciones de sus instancias de participación.

Con respecto al aprovisionamiento de elementos, si bien es cierto que el Programa apunta al desarrollo de las economías locales por medio de las compras, el equipo evaluador concluyó que aún no existen incentivos claramente definidos para que los operadores del PAE decidan trabajar con proveedores locales de alimentos de una manera decidida. Se destaca de todas formas la gestión de la Ley 2046 (2020), instrumento que seguramente redundará positivamente en las compras locales.

LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

AE	Alimentación escolar
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAE	Comité de Alimentación Escolar
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la República
CNC	Centro Nacional de Consultoría
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
EE	Establecimientos educativos
ET	Entidades territoriales
ETC	Entidades territoriales certificadas en educación
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Icfes	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
IE	Institución educativa
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MinHacienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
NNAJ	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes
ONU	Organizaciones de las Naciones Unidas
PAE	Programa de Alimentación Escolar
Simat	Sistema Integrado de Matrícula
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
Sisbén	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
UApa	Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender

INTRODUCCIÓN

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) es una de las principales estrategias que contribuyen al acceso de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) al sistema educativo oficial del país y a su permanencia y bienestar en él. Para el Departamento Nacional de Planeación (DNP) es indispensable la evaluación de las políticas y programas nacionales a fin de aportar a decisiones de mejoramiento o cambio según sus resultados.

Esta nota técnica presenta un resumen de la *Evaluación de operaciones y resultados del Programa de Alimentación Escolar (PAE) a partir de su transferencia al Ministerio de Educación Nacional*, adelantada por el Centro Nacional de Consultoría (CNC, 2021) por contrato del DNP. El estudio se centra en la operación habitual del Programa durante el periodo 2011-2019, antes de la pandemia causada por el covid-19. Se agregan notas complementarias elaboradas por la UApA para mayor comprensión.

El PAE contempla diferentes etapas que buscan garantizar la entrega de la ración alimentaria a los NNAJ matriculados en el sector oficial, registrados en el Sistema de Matrícula Estudiantil (Simat) de educación básica y media, en las mejores condiciones de calidad e inocuidad. Las etapas corresponden a las fases de planeación y priorización, contratación del operador y alistamiento, ejecución, y a una fase transversal de seguimiento y control.

En la *etapa de planeación* se desarrollan los procesos de asignación de recursos, priorización de sedes en las que operará el Programa, focalización de beneficiarios y preparación para iniciar la operación de acuerdo con el calendario académico. Una vez seleccionadas las sedes, se define el tipo de complemento que se va a suministrar y la modalidad de entrega (preparado en sitio, industrializado, comida caliente transportada).

La *segunda etapa* corresponde a los procesos de *contratación de los operadores* (y en los casos donde aplica, la interventoría) y al *alistamiento* que deben realizar dichos operadores para la ejecución del PAE. Incluye determinar los ciclos de menús, los planes de saneamiento y capacitación, y las rutas para entrega de insumos.

La *tercera etapa* corresponde a las diferentes *fases del proceso de ejecución*, desde abastecimiento, recepción de materia prima y transporte hasta entrega en las sedes educativas, almacenamiento, preparación y distribución de los complementos alimentarios.

La *etapa de seguimiento y control* (transversal) se concentra en tres áreas específicas: supervisión técnica, financiera y de gestión social. La primera se hace para llevar a cabo el respectivo monitoreo de las condiciones y estándares bajo los cuales se están entregando los alimentos; la segunda, el seguimiento

financiero, consiste en una revisión de la ejecución de los recursos contratados, y la tercera, el componente de gestión social, corresponde a los mecanismos que promueven la vinculación de la ciudadanía al Programa, como los Comités de Alimentación Escolar (CAE)¹ y las mesas públicas.

A diciembre de 2019, el PAE operó en las 96 entidades territoriales certificadas (ETC) en educación y llegó a 1.105 municipios. Por medio de 891.699.587 raciones, benefició a 5.562.837 estudiantes. Su presupuesto para 2019 fue de cerca de \$2,4 billones, provenientes de las siguientes fuentes:

- Recursos de inversión del presupuesto nacional asignados por el Ministerio de Educación Nacional (MEN)
- Sistema General de Participaciones (SGP)
- Sistema General de Regalías (SGR)
- CONPES 151 (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2012)
- Recursos propios de libre destinación y de entidades territoriales (ET), además de otros provenientes de los sectores privado, cooperativo y no gubernamental (ver nota de la tabla 1)

La evaluación resumida aquí surgió de la necesidad de entender la manera como se llevó a cabo la operación del PAE bajo la administración del MEN y de conocer sus principales resultados. Para ello, el estudio se abordó desde dos componentes, uno de operaciones y otro de resultados.

En el primero (operaciones) se analizó si los procesos de planeación, alistamiento, ejecución y seguimiento del PAE permitían alcanzar sus objetivos, siendo identificadas las fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora en los mismos. En el componente de resultados se hicieron análisis a nivel de estudiantes para establecer si se cumplían los objetivos propuestos en términos de acceso, permanencia y calidad de la educación, analizándose la percepción de los diferentes actores involucrados sobre el complemento, así como el modo como la implementación contribuyó al logro de resultados del PAE.

El presente informe del estudio se divide en cuatro secciones. La primera, sintetiza las metodologías aplicadas desde los métodos cuantitativos y cualitativos. La segunda y tercera incorporan los resultados de los componentes de operaciones y resultados respectivamente, y la cuarta corresponde a las conclusiones.

Vale la pena recalcar que esta evaluación sirvió de base para orientar las acciones de mejora que desarrolló la presente administración a fin de contar con un PAE más eficiente. Dichas acciones de mejora se detallan en las demás notas técnicas sobre el PAE que se mencionan en la sección “¿En qué consiste el sistema de notas técnicas de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender (UApa)?”.

5.562.837

estudiantes beneficiados por el Programa de Alimentación Escolar en 2019.

1 El Comité de Alimentación Escolar (CAE) tiene como objetivo fomentar la participación ciudadana, el sentido de pertenencia y el control social durante la planeación y ejecución del PAE, para así optimizar su operatividad y contribuir a mejorar la atención de NNAJ. Los Comités se encuentran conformados por el rector de cada institución educativa o su delegado, tres padres o madres de familia, el personal estudiantil o su suplemento, y dos niñas o niños titulares de derecho del PAE.

I. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

La presente nota técnica se basa en el estudio adelantado por el Centro Nacional de Consultoría (CNC, 2021) por encargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), apoyado en información recogida de manera cuidadosa de varias fuentes, tanto primarias como secundarias (esencialmente del territorio), para analizar el periodo 2011-2019 de la evolución del PAE y establecer los análisis y modelos correspondientes. El estudio mencionado permitió construir en esta nota técnica un excelente referente histórico para la comprensión del programa y su evolución.

Los análisis se realizaron con métodos cuantitativos y cualitativos. En el análisis cuantitativo se utilizaron datos administrativos para observar la evolución de la cobertura del PAE por estudiante y sede educativa, y para determinar si se cumple con los criterios de focalización. Por otra parte, se realizaron análisis para identificar el impacto del PAE en la permanencia y calidad educativa de los estudiantes que asisten a instituciones educativas oficiales en el país. Para obtener estimaciones de impacto, los análisis se llevaron a cabo por grado y sede, y en ellos se evaluó el promedio de alumnos beneficiados por el

Programa y cómo esto afectó las tasas promedio de ausentismo, deserción y repitencia en cada grado. Los análisis permitieron tener información de alrededor de ocho millones de estudiantes por año entre 2012 y 2019 que asisten a todas las sedes educativas del sector público en Colombia.

La metodología cuantitativa incluyó el análisis de 897 encuestas no presenciales, adelantadas en instituciones urbanas, rurales y rurales indígenas de La Guajira; ocho microetnografías virtuales con estudiantes beneficiarios del PAE; 76 entrevistas individuales; 18 entrevistas grupales virtuales con actores institucionales y de las comunidades educativas relacionados con el PAE, y 16 instrumentos de recolección grupal con estudiantes y padres y madres de familia beneficiarios del PAE.

Por su parte, la metodología cualitativa permitió caracterizar y analizar de forma descriptiva las diferentes fases operativas del Programa, para identificar cuellos de botella. De cada proceso se examinó:

- El diseño del Programa y sus supuestos causales y temporales, a partir del marco normativo y por me-

dio de las percepciones, opiniones y definiciones de los actores involucrados.

- La forma de llevarlo a efecto. A partir de percepciones, opiniones y definiciones se analizó el modo de implementarlo y si avanzó según lo previsto, y se identificaron cuellos de botella y fortalezas en los cambios que se dieron en diferentes contextos de intervención.

- La interacción entre actores a partir de percepciones, opiniones y definiciones sobre el modo de participación y la respuesta a la intervención. Asimismo, se registró el modo como este relacionamiento modificó la implementación y por ende los resultados del Programa.

- Las percepciones, opiniones y definiciones sobre los contextos en los que se desarrollan los procesos que pueden influir en la entrega y en los efectos de la intervención.

Fuentes de información

Se tomaron distintas fuentes de información primarias y secundarias para llevar a cabo los análisis alrededor del funcionamiento del PAE. Las fuentes se dividieron en datos administrativos y datos diseñados y todos fueron recogidos por el equipo investigador exclusivamente para esta evaluación.

Datos administrativos

El análisis de la evolución del PAE desde 2012 hasta la fecha y su correlación con indicadores de permanencia escolar se basa en diversas fuentes de información administrativa. Específicamente, los datos que se utilizan en el presente informe surgen de las siguientes bases de datos proporcionadas por el MEN al equipo investigador:

- Simat 2012-2019
- Pruebas Saber (Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación [Icfes]) 2012-2019
- Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén)
- Información del MEN sobre el PAE de 2019 con información de sedes priorizadas, raciones entregadas y tipo y modalidad de complemento alimentario
- Información financiera del PAE correspondiente al periodo 2016-2019, proporcionada o que tenía la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender (UApA)

Con estas fuentes administrativas se creó una base de nivel individual y de sede, con información de alrededor de ocho millones de estudiantes por año, que permitió construir indicadores de progreso estudiantil, incluidas todas las condiciones de los estudiantes (regularizados, repitentes, ausentes y desertores). Esta información permitió entender el impacto del PAE en la permanencia y calidad educativa en el sector público colombiano.

Datos diseñados y recogidos para esta evaluación

La fuente de información primaria cuantitativa recolectada para la evaluación provino de 897 encuestas realizadas en las instituciones educativas beneficiarias de PAE. Las sedes fueron seleccionadas a partir de un diseño muestral probabilístico y estratificado y se clasificaron así:

- Sedes educativas urbanas: 315
- Sedes educativas rurales (sin etnias indígenas de La Guajira): 267

- Sedes educativas rurales (de etnias indígenas de La Guajira): 315

Ante la imposibilidad de recolectar los datos de la evaluación presencialmente, por las circunstancias imprevisibles derivadas de la pandemia por el covid-19, el levantamiento de la información cualitativa se ajustó para llevarlo a cabo de manera remota atendiendo los mismos objetivos mediante:

- Ocho ejercicios etnográficos virtuales en un grupo de WhatsApp en el que participaron estudiantes beneficiarios del PAE y sus padres, madres, cuidadores o acudientes.
- Setenta y seis entrevistas individuales con rectores, docentes, operadores, personal manipulador del servicio, entes de control, padres y madres de familia y asociaciones o proveedores del PAE.

- Dieciocho entrevistas grupales virtuales con funcionarios de las secretarías de educación y salud de las ETC, MEN, UApA y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda).

- Dieciséis instrumentos de recolección grupal con estudiantes beneficiarios del PAE y padres y madres de estudiantes beneficiarios.

- Estas actividades cualitativas fueron realizadas de manera virtual en Bogotá, Copacabana, Caloto, Bucaramanga, Villavicencio, Florencia, San Andrés y Maicao.

La fuente de información primaria cuantitativa recolectada para la presente evaluación provino de 897 encuestas realizadas en las instituciones educativas beneficiarias de PAE.



II. COMPONENTE DE OPERACIONES

Esta sección detalla las acciones que forman parte del componente de operaciones: 1) planeación y priorización, 2) contratación y alistamiento del operador y 3) ejecución.

Planeación y priorización

A continuación, se presentan los elementos principales de la planeación y priorización del componente de operaciones: 1) planeación y priorización de colegios, 2) diagnóstico situacional, 3) selección de modalidad y tipo de complemento, 4) focalización, y 5) distribución de recursos.

Planeación y priorización de colegios

De acuerdo con el lineamiento técnico establecido en la Resolución 29452 (Ministerio de Educación Nacional [MEN], 2017), la priorización es determinada por las ETC con base en cuatro criterios:

1. Establecimientos educativos (EE) con implementación de jornada única en zonas urbana y rural.
2. EE de la zona rural, “iniciando con aquellas que cuenten con un solo docente, transición y pri-

maria, continuando con aquellas de educación básica secundaria y media” (MEN, 2017, art. 2, num. 4.1.1.3).

3. EE de la zona urbana (transición y primaria) que atiendan comunidades étnicas y población en situación de discapacidad.
4. EE de zonas urbanas (transición y primaria) con alta concentración de población, con un puntaje de Sisbén de máximo 48,49 (para las catorce ciudades principales sin sus áreas metropolitanas) y 45,34 para el resto de las zonas urbanas.

Como se observa en la tabla 1, ambas medidas siguen una evolución similar, y es evidente que la proporción de sedes a las que el Programa llega ha aumentado de manera significativa. Mientras que en 2012 tan solo 23 % de las sedes educativas del país recibían algún tipo de alimentación escolar, para el año 2019 el porcentaje aumentó a 96 %. Cuando se tiene en cuenta únicamente el tipo de complemento de almuerzo y complemento a. m./p. m., regido por el PAE, el porcentaje de sedes cubiertas pasó de 11 % en 2012 a 93 % en 2019.

Tabla 1. Porcentaje de sedes educativas focalizadas por el Programa de Alimentación Escolar

AÑO	Sedes con alimentación escolar		Sedes con PAE (almuerzo-complemento a.m./p.m.)		Total sedes
	NO	SÍ	NO	SÍ	
2012	76,7 %	23,3 %	89,1 %	10,9 %	44.750
2013	65,2 %	34,8 %	79,3 %	20,7 %	44.629
2014	44,5 %	55,5 %	67,3 %	32,7 %	44.346
2015	23,9 %	76,1 %	30,4 %	69,6 %	44.320
2016	20,7 %	79,3 %	23,9 %	76,1 %	44.001
2017	7,7 %	92,3 %	10,5 %	89,5 %	44.482
2018	4,2 %	95,8 %	8,0 %	92,0 %	44.421
2019	3,7 %	96,3 %	6,9 %	93,1 %	44.422

Nota UApA: Hasta 2012 el PAE era administrado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Desde 2013 su administración pasó al MEN y a partir de marzo de 2020, a la UApA. En el periodo 2013-2015 la operación era centralizada, y en algunos casos, la operación territorial se llevaba a cabo mediante convenios. A partir de 2016 la operación es totalmente descentralizada.

Fuente: CNC (2021, p. 12)

Por otra parte, el porcentaje de alumnos cubiertos por alimentación escolar también ha aumentado. Por ejemplo, mientras que en 2012 tan solo 13 % de las sedes educativas en el país ofrecían algún tipo de alimentación a más de 75 % de sus estudiantes, en 2019 el porcentaje de sedes aumentó a 82 %.

El estudio pudo constatar que la focalización de la alimentación escolar ha seguido la reglamentación nacional. Tienen mayor probabilidad de ser beneficiadas por el PAE aquellas sedes educativas rurales con jornada única, con una mayor proporción de estudiantes en primaria y pertenecientes

a familias de escasos recursos, o con una mayor proporción de estudiantes con algún tipo de discapacidad, víctimas del conflicto armado o pertenecientes a alguna etnia.

Con respecto a las ETC entrevistadas, los equipos PAE, en su mayoría, expresaron que todas o la mayoría de sus sedes educativas se encontraban priorizadas. Durante el ejercicio se indagó por el conocimiento de los criterios de priorización, también como una forma de aproximarse al proceso de selección de sedes, y se encontró que, en su mayoría, los equipos PAE territoriales los conocían y los podían enunciar, excepto aquellos relacionados con el puntaje Sisbén para priorización de población urbana.

Diagnóstico situacional

De acuerdo con el lineamiento técnico, el diagnóstico situacional del municipio y el análisis de información incluyen:

Analizar los resultados del diagnóstico de infraestructura que ha sido realizado previamente por la ETC frente a la existencia, calidad y acceso a los servicios públicos y condiciones de dotación de equipos y menaje en los comedores escolares donde se prestará el servicio de alimentación; así como los resultados de las visitas de inspección sanitaria realizadas por la entidad territorial de salud. (MEN, 2017, art. 2, num. 4.1.1.2).

Nota UApA: De acuerdo con lo establecido por el nivel nacional, la planeación debe enfocarse mayoritariamente en lo financiero y contractual, con el fin de asegurar los recursos que financian el PAE para garantizar una mejor operación. La falta de información puede generar riesgos de incumplimiento o sobrecostos en enseres y menaje. No obstante, si bien no siempre se menciona un proceso previamente estructurado, sí se debe

hablar de esfuerzos de levantamiento de diagnósticos con apoyo de rectores, operadores, interventores y el mismo equipo PAE, como parte del proceso de planeación. En la mitad de los casos, estos esfuerzos se llevan a cabo mediante formatos estandarizados y procesos de sistematización que se describen más organizados, pero en la otra mitad no se tiene claridad sobre la forma de reporte y su uso.

Selección de modalidad y tipo de complemento

La selección del tipo de complemento (mañana, tarde o almuerzo) está principalmente asociada a la jornada escolar (mañana y tarde) y a la zona de atención de los estudiantes (el complemento alimentario almuerzo es para estudiantes de jornada única, zona rural dispersa e internados). Por su parte, la modalidad preparada en sitio o industrializada depende del estado de la infraestructura y de la dotación de cocinas y menaje en los comedores de los establecimientos, así como de las “condiciones higiénico-sanitarias de los comedores escolares” (MEN, 2017, art. 2, num. 3.3). El lineamiento técnico específica que, para la preparación en sitio, las sedes deben contar con conceptos sanitarios favorables o favorables con requerimientos.

La tabla 2 detalla el tipo de raciones entregadas entre 2012 y 2019 en el país. Al comienzo del periodo analizado, de las cerca de un millón de raciones entregadas, las más comunes correspondieron a desayunos (50 %) y almuerzos (29,8 %). El último año con información disponible (2019) muestra que el tipo de ración más común fue el complemento a. m./p. m. (48,3 %), seguido por el almuerzo (32,2 %), cuya participación permaneció relativamente estable a lo largo del periodo estudiado. En 2019, el tercer y cuarto tipo de raciones más comunes fueron el refrigerio y el desayuno.

Tabla 2. Tipo de raciones entregadas, 2012-2019

AÑO	ALMUERZO	COMPLEMENTO (A.M./P.M.)	REFRIGERIO	DESAYUNO	REFRIGERIO REFORZADO	VASO DE LECHE	OTRO
2012	29,90 %	0,00 %	10,49 %	50,88 %	7,48 %	0,04 %	1,21 %
2013	30,48 %	0,00 %	12,70 %	48,48 %	5,47 %	1,92 %	0,96 %
2014	32,27 %	0,00 %	13,18 %	44,71 %	6,63 %	2,76 %	0,44 %
2015	34,08 %	23,93 %	8,64 %	23,16 %	7,91 %	1,70 %	0,57 %
2016	30,12 %	48,80 %	4,61 %	10,62 %	3,57 %	1,60 %	0,67 %
2017	31,13 %	55,60 %	4,94 %	5,29 %	0,59 %	1,49 %	0,95 %
2018	33,01 %	44,14 %	13,10 %	6,28 %	1,15 %	1,40 %	0,92 %
2019	32,22 %	48,27 %	12,38 %	4,74 %	0,70 %	1,15 %	0,55 %

Nota UApA: Esta tabla muestra cómo a nivel de establecimiento educativo se mezclan las denominaciones antiguas y nuevas del complemento, o se le dan denominaciones diferentes según la hora de entrega. En la realidad, lo que hoy algunos denominan “refrigerio” o “refrigerio reforzado” (de acuerdo con la anterior denominación del ICBF) y “desayuno” (porque se entrega a hora temprana) corresponde a los complementos a. m./p. m.

Fuente: CNC (2021, p. 19)

Focalización

Los criterios de focalización de titulares de derecho coinciden con los de priorización de EE y buscan seleccionar a los beneficiarios. Lo que se espera es que los CAE presididos por los rectores realmente analicen los criterios y tomen las decisiones.

Respecto al proceso de focalización, 77,7% de los rectores dijo conocer los criterios definidos en los lineamientos del PAE. Este porcentaje es mayor en las sedes urbanas (84,6%) que en las rurales (76%). Más allá de este resultado, al analizar el conocimiento real que tienen los rectores sobre los criterios, se encontró que solo 24,6% de ellos conocía el orden en que se deben aplicar. Como se evidencia en los resultados de la evaluación, los encargados de focalizar el Programa sí están cumpliendo con lo establecido en los lineamientos técnicos y operativos. Se encontra-

ron indicios de una aplicación adecuada de los criterios bajo los análisis de probabilidad de priorización o focalización.

Nota UApA: Con el objetivo de mejorar los criterios de priorización y focalización, la UApA expidió la Resolución 335 (2021), la cual dejó claros los criterios de priorización de sedes y grados, a cargo de las ETC, y la posterior focalización a nivel de establecimiento educativo, a cargo de los CAE y los rectores, para ajustar y aprovechar de la mejor manera las raciones asignadas. Igualmente, la misma norma, dentro del Eje de Transparencia (art. 11) desarrollado en el anexo técnico de participación ciudadana, estableció que el CAE pasa a ser “presidido por los padres de familia, atendiendo el artículo 5 de la ley 2042 del 2020”, siendo este el nuevo marco y enfoque de los CAE, como el principal escenario de participación y control social del Programa.

Respecto a la percepción de los criterios, se identificó que, de ese 24,6% de rectores concedores del orden de aplicabilidad establecido en los lineamientos, el 92,8% considera que los criterios permiten que el Programa llegue a los estudiantes que más lo necesitan. Adicionalmente se destaca que, dentro de este mismo grupo de rectores, el 84% califica el proceso de focalización como completamente riguroso, ya que se realizó siguiendo el orden establecido en los lineamientos.

El criterio de focalización que privilegia a NNAJ de zona rural por encima de los de la urbana se describe como una fortaleza del Programa. Los actores reconocen que, con esta focalización, **el PAE, además de ser un incentivo para los estudiantes, constituye un suplemento nutricional, ya que beneficia a los que se encuentran en situaciones económicas más difíciles.** No obstante, también se encontraron casos de zonas urbanas con altísimos niveles de pobreza, que contrastan con zonas rurales priorizadas con menor vulnerabilidad.

En general, hay una percepción positiva frente al aumento de la cobertura del PAE en los últimos años. Se considera que el lineamiento de focalización se ajusta a las necesidades de los territorios, en la medida en que son priorizados NNAJ matriculados y

que realmente presentan más necesidades. Se resalta igualmente como una fortaleza el uso del Simat como la principal fuente de información para realizar el proceso de focalización de los beneficiarios, y como una herramienta para la coordinación entre las instituciones y los operadores del Programa. También se resalta que la coordinación, mediante la plataforma, ha aumentado la transparencia en la selección de los beneficiarios.

Distribución de recursos

En el Decreto 1852 (2015) y en las Resoluciones 16432 (MEN, 2015), 29452 (MEN, 2017) y ahora la vigente 335 (Unidad Administrativa de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender [UApA], 2021), se establece la conformación de una bolsa común para financiar el PAE, compuesta por recursos provenientes de la nación, así como de otras entidades territoriales. Los recursos de la nación corresponden a las transferencias realizadas por el MEN al SGP y al CONPES 151, mientras que las fuentes provenientes de las entidades territoriales corresponden a regalías, recursos propios de la ETC y/o del municipio y a otros fondos. En la tabla 3 se presentan los recursos invertidos en años corrientes y las fuentes de donde provienen para el periodo 2016-2020.

Tabla 3. Fuentes de financiación y recursos (precios corrientes en millones de pesos)

Año	Recursos MEN y otros de la nación			Total	Regalías + recursos propios			Total	Total recursos
	MEN-PAE transferencias	SGP alimentación escolar	CONPES 151 de 2012		Regalías	Propios municipios	Aportado por las ETC		
2016	440.692	162.207	120.462	723.361	255.779	506.669	259.724	1.022.172	1.745.533
2017	705.923	181.211	128.292	1.015.426	283.602	499.058	389.336	1.171.996	2.187.422
2018	733.412	183.310	133.552	1.050.275	259.032	550.488	256.312	1.065.832	2.116.106
2019	1.032.643	205.384	137.559	1.375.585	264.749	572.877	268.881	1.106.506	2.482.092

Fuente: CNC (2021, p. 25)

Los recursos invertidos en el PAE se toman como precios constantes del año 2018 para poder analizarlos en términos reales. La figura 1 muestra la evolución del total de recursos usados para el PAE desde 2016 hasta 2019. Allí se observa que los dineros invertidos en el PAE han aumentado en el tiempo, ya que pasaron de \$1,9 billones en 2016 (\$1,7 billones a precios corrientes) a \$2,4 billones en 2019 (\$2,5 billones a precios corrientes), con una leve caída en 2018. Por otra parte, la composición de las fuentes de financiación ha tenido un cambio en el tiempo, ya que los recursos transferidos del MEN aumentaron de 25 % en 2016 a 41 % del total en 2019, y de forma contraria, los recursos propios de las ETC y/o municipios se redujeron de 44 % a 34 % del total en 2019. Los recursos de SGP y CONPES 151 y los de regalías han permanecido

constantes en el tiempo, y representan alrededor de 12 % y 14 % respectivamente.

Nota UApA: Es importante resaltar que el recurso de inversión del Presupuesto General de la Nación, que era distribuido por el MEN, pasó de \$0,73 billones a \$1,03 billones (41 % de incremento) en 2019, primer año de gobierno del presidente Iván Duque Márquez, lo que demuestra su enorme interés en el Programa y la disposición para ampliarlo y mejorarlo. Sumado a lo anterior, los más de 145.000 millones que se asignaban en promedio cada año por el CONPES 151, y con vigencia hasta el año 2021, para evitar reducción en el servicio, fueron asumidos y adicionados al recurso de inversión proveniente de la nación para el PAE, con lo cual prácticamente se duplicó la destinación desde el PGN a este programa en el cuatrienio.

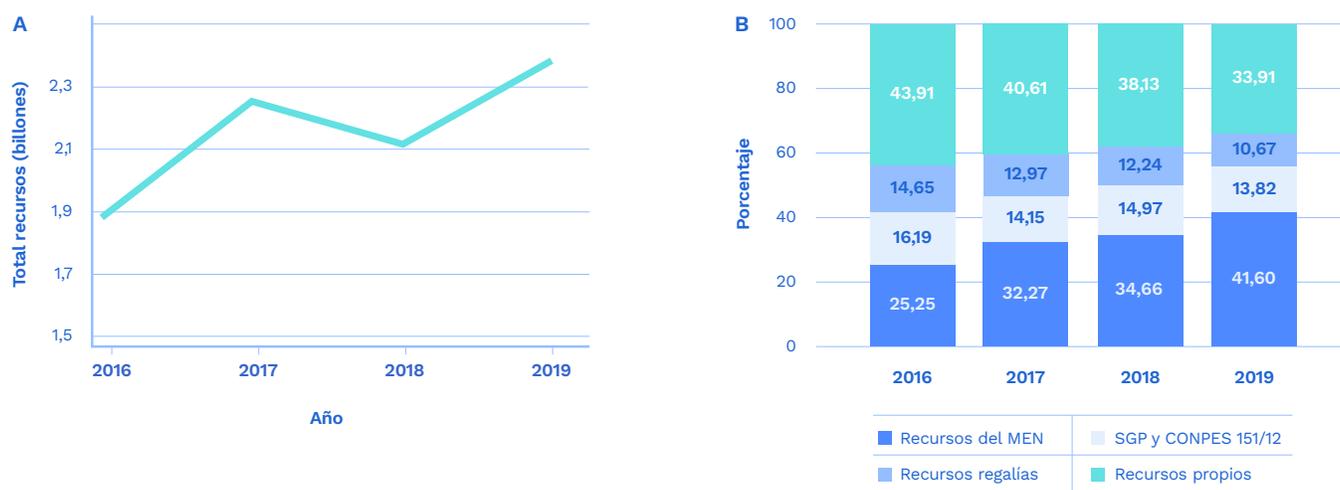


Figura 1. Evolución de las fuentes de financiación, 2016-2019. a. Panel de evolución de recursos; b. Panel de composición de recursos.

Fuente: CNC (2021, p. 26)

Dado que cada fuente cuenta con tiempos de giro y formas de acceso diferentes, los procesos y tiempos de contratación se afectan, lo que incide en el inicio oportuno del calendario escolar. El fraccionamiento de contratos es un ejemplo de lo anterior. Así, la multiplicidad de fuentes constituye

una oportunidad, pero trae consigo un cuello de botella para su ejecución.

Nota UApA: La UApA, al analizar esta situación y la forma como afecta la continuidad del servicio y su prestación oportuna, acompañó y gestionó de

manera decidida un proyecto legislativo de iniciativa parlamentaria, que se convirtió en la actual Ley 2167 (2021), que claramente y de manera definitiva garantiza la estabilidad y seguridad financiera del Programa, al asegurar la disponibilidad de recursos por periodos iguales o superiores al calendario académico, con la consecuente posibilidad de generar mayores tiempos disponibles para la planeación, el trámite contractual y el alistamiento. Esto también redundará en una mayor transparencia y eficiencia de la operación del PAE en territorio, lo que sin duda solucionará en el mediano plazo el cuello de botella que impedía a las ET empezar el servicio desde el inicio del calendario académico.

Por otra parte, con base en la información de las fuentes de financiación del PAE y el Simat, se pueden analizar aspectos como el costo por ración diaria (medido como el total de recursos sobre el total de raciones entregadas), la asignación de recursos per cápita (medido como el total de recursos sobre el total de estudiantes) y la asignación por niño o niña con alimentación anual (medido como el total de recursos sobre el total de estudiantes con alimentación).

Se observa entonces que la transferencia de recursos per cápita anual pasó de \$246.077 en 2016 a \$312.508 en 2019. Por otra parte, el costo por ración y la asignación por estudiante con alimentación anual se ha reducido en el tiempo.

Específicamente, el costo por ración pasó de \$4.122 en 2016 a \$2.676 en 2019 y la asignación de recursos anual por estudiante con alimentación anual pasó de \$530.845 en 2016 a \$429.030 en 2019. Esto evidencia que a lo largo del tiempo se ha hecho un uso más eficiente de los recursos, con una reducción en el costo por ración entregada y en el valor de la asignación por estudiante beneficiario, y una tasa de crecimiento mayor en el número de estudiantes beneficiarios del Programa (57%) que en los recur-

sos invertidos (27%), sin menoscabar la calidad de lo entregado.

Se evidencian diferencias en el esfuerzo de las regiones para el aporte de recursos adicionales a la bolsa común del PAE. Mientras Bogotá aporta casi 100 % de los recursos del PAE, hay ETC que no realizan ningún aporte. Además, se observa que el esfuerzo fiscal de las ETC para el PAE ha bajado (de \$824.000 millones en 2016 a \$809.000 millones en 2019), a pesar de que la cobertura total del Programa sí ha crecido.

Asimismo, hay diferencias en el costo por ración y en la asignación por estudiantes. Esto puede ser explicado por diferentes aspectos como eficiencia en el uso de los recursos, calidad del complemento alimentario y facilidades de acceso a las sedes y los estudiantes. Para la presente evaluación no ha sido posible determinar cuál de estas dimensiones explica las diferencias; sin embargo, esto es algo que se debe analizar hacia el futuro.

Contratación y alistamiento del operador: principales cuellos de botella y dificultades en el proceso

Es claro que el proceso de contratación de los operadores debe observar y seguir las normas de contratación pública, y con esto adelantarse bajo el principio de oportunidad, garantizando ante todo el suministro del complemento desde el primer día del calendario escolar. De esta forma, la experiencia y la capacidad de los oferentes se constituyen en variables fundamentales para su selección. Los procesos de contratación del Programa han sido analizados en detalle por entidades como la Contraloría General de la República (CGR, 2019) y Colombia Compra Eficiente (CCE).

Algunos de los cuellos de botella y dificultades del proceso descritos y expuestos se pueden resumir en los siguientes términos. Desde el nivel central, se

resalta la falta de tiempo para planear, lo que sin duda afecta los tiempos de contratación, el alistamiento y las condiciones de operación. Desde las entidades territoriales, y en coincidencia con la observación realizada por la mayoría de los equipos del PAE, se señala que el proceso comienza desde el mes de septiembre del año anterior y que por tanto el tiempo es insuficiente. En lo anterior coinciden municipios y departamentos. Estos últimos argumentan que poseen un mayor número de establecimientos educativos rurales de difícil acceso.

Otras dificultades señaladas son los largos procesos contractuales internos; la falta de claridad sobre la manera como se debe proceder (lo que da pie a reprocesos); problemas en la consecución de la información, así como para alistar los procesos contractuales, e insuficiencia de equipo humano para adelantar todos los procesos precontractuales de planeación.

En los departamentos se resalta que la etapa de planeación implica concertación con los municipios no certificados en cuanto a los recursos que se comprometerán a aportar; además de una discusión de la figura contractual con la que se unirán y de las obligaciones que asumirán, todo lo cual, según señalan las entidades, agrega tiempos y demanda esfuerzos y recursos. Las entidades también indican que se presentan problemas de licitaciones desiertas y que en general los procesos contractuales son largos y desgastantes. Finalmente, refieren que la operación no es atractiva para los oferentes, debido a dificultades de acceso y costos asociados que no son competitivos.

Específicamente, para la atención de pueblos indígenas, los lineamientos establecen que el operador puede ser una autoridad indígena o una organización representativa indígena, para así garantizar en mayor medida la atención diferencial. No obstante, si la organización indígena no puede garantizarla, la



operación puede ser llevada a cabo por un tercero. En este sentido, tanto el MEN como los equipos PAE de La Guajira y del Cauca coinciden en que la planeación de la atención de pueblos indígenas es más larga, dado que incluye el diseño de un plan de alimentación propio y la concertación con las autoridades indígenas. Si no se adelanta todo el proceso completo, no se contará con un operador idóneo tanto por el aval como por la capacidad operativa.



Las encuestas indagaron por el tipo de operador que tienen las sedes ubicadas en territorios indígenas, y sus resultados indicaron que tan solo 21,3 % de las sedes que atienden mayoritariamente a la población objetivo tuvieron como operador a una autoridad indígena, 38,1 % tuvo a una autoridad representativa indígena y 42,5 % a una organización externa, y según este último porcentaje, los grupos indígenas no están logrando operar el PAE.

Nota UApA: La normatividad del PAE para pueblos indígenas fue expedida en diciembre de 2018, siendo 2019 su primer año de implementación, por lo que el proceso de evolución tanto de las comunidades indígenas como de las ETC, hasta ahora estaba iniciando, para la fecha de evaluación final del estudio. A 2021, 32 de las 51 comunidades indígenas con presencia mayoritaria en los establecimientos educativos, ya venían aplicando la Resolución 18858 de 2018, faltando aún por evolucionar en las comunidades faltantes la capacidad de la administración del Programa, así como el manejo para la concertación de los menús, lo cual requiere un constante apoyo para el logro de los acuerdos entre las comunidades y las ET.

En relación con las sedes donde sí se realizó el proceso de alistamiento, en 74,4 % de los casos el rector percibió que fue tenido en cuenta o muy en cuenta durante el proceso, porcentaje que disminuye en las sedes con la modalidad industrializada (62,5 %). Además, el porcentaje de rectores que sintieron que no los tuvieron en cuenta crece de 6,3 % en el total de sedes a 15,6 % en las sedes con solo la modalidad industrializada. Por último, respecto a la oportunidad en la contratación del PAE, tan solo en 25,9 % del total de sedes encuestadas, el PAE empezó a operar el mismo día de inicio del calendario escolar.

En la misma dirección apunta el diagnóstico perceptivo de la CGR (2019), que resalta que solamente 39 % de las entidades territoriales no certificadas comenzaron la operación del PAE a tiempo, y que la principal razón para esta demora fueron las dificultades en los procesos de contratación del operador. En contraste, la atención del PAE por parte de las ETC durante todo el año escolar está garantizada en un 64 %. No obstante, los resultados son mejores para las sedes indígenas de La Guajira, ya que en ellas el porcentaje fue de 80,5 %. Además, el retraso tuvo una duración media de 34 días, lo que indica que en promedio las sedes con retraso estuvieron un mes

sin los beneficios del PAE. Esta brecha entre el inicio del calendario escolar y la operación del Programa fue mayor para las sedes de difícil acceso, menor para las sedes de más tamaño y mayor para las que tenían únicamente la modalidad preparada en sitio.



Nota UApA: Se destaca el avance en el inicio oportuno de la atención. Las ETC que iniciaron atención en la primera semana escolar pasaron de 25 en 2018 a 67 en 2021². Es importante mencionar que antes de 2016 no se realizaba monitoreo al inicio oportuno de la atención de las ET, por lo que en algunas ETC no se garantizaba el servicio durante todo el calendario académico y eran menos los días de atención. El avance en cuanto a la atención oportuna se refleja en el aumento de días de atención, ya que el cubrimiento pasó de 160 días promedio del calendario escolar en 2018 a 170 días en 2019 y 175 días en 2020, mientras que para 2022 se espera llegar a un promedio de

180 días. Por otra parte, y como ya se referenció anteriormente, fue sancionada la Ley 2167 (2021), que determina la forma de asegurar los recursos de financiación del PAE por parte del Gobierno nacional, para garantizar la seguridad financiera de las ETC y la oportunidad en la planeación y contratación de las siguientes vigencias.

Ejecución

Previo al inicio de la prestación del servicio de alimentación escolar, una vez adjudicado el contrato al operador u operadores conforme a las especificaciones allí consignadas y a los lineamientos del PAE, el operador deberá seguir la ruta establecida, a fin de garantizar la prestación de servicio de acuerdo con lo pactado con la ET.

Recurso humano disponible y perfiles para la implementación

Los ejercicios cualitativos y cuantitativos de la evaluación dejan como percepción generalizada que los operadores, al seguir el lineamiento formulado en la Resolución 29452 (MEN, 2017), garantizan el recurso humano necesario para las etapas de la ejecución, y que cumplen con los requerimientos específicos para los roles de coordinador operativo y de personal manipulador de alimentos.

Las empresas que operan el PAE han optado por esquemas jerárquicos de coordinación, en los que el menor nivel es el personal manipulador del servicio de cada sede, el cual, por ser en su mayoría mujeres de las mismas comunidades (veredas y barrios), madres o familiares de los estudiantes, tienen vínculos con la sede educativa. Los niveles superiores son ocupados por los coordinadores operativos y los representantes legales.

² Se recuerda que el número total de ETC es 96.



Con respecto al personal manipulador, la percepción más extendida es que los parámetros establecidos en la Resolución se cumplen (en términos del número de manipuladoras por raciones). En 84,4 % de las sedes, el número de manipuladoras fue adecuado para la cantidad de raciones que debían ser entregadas. El porcentaje es mayor para las sedes de menor tamaño (92,9 %) y menor aún para las sedes del estrato urbano (81,4 %). Esta es una percepción altamente positiva sobre la suficiencia del recurso humano disponible.

Manipuladoras y otros actores observadores entrevistados consideran que en ocasiones se presenta insuficiencia de personal, como en los días de entrega de los insumos para la preparación de los complementos o en los días que implican preparaciones más complejas. Asimismo, como el número de manipuladoras y la cantidad de recursos disponibles para su pago se establecen según las raciones que se deben entregar, cuando estas últimas están en el mínimo del rango, los operadores se abstienen de contratar personal adicional, aduciendo su alto costo.

Se resalta la buena relación que se percibe entre las comunidades educativas y las personas manipuladoras de alimentos. A estas últimas se les califica como personas esmeradas y preocupadas por prestar un buen servicio, valoración que se refleja en una positiva adaptación a las cambiantes condiciones de infraestructura y equipos, a las exigencias de los diferentes operadores y al reconocimiento que ellas hacen de los estudiantes, identificando sus gustos y necesidades, asumiendo en ocasiones labores de acompañamiento en los comedores escolares y verificando que consuman todos los alimentos.

El rol antes referido es identificado por todos los actores involucrados en la operación como importante para la coordinación entre las sedes y la operación. En particular, los equipos PAE de las ETC coinciden en que en el pliego de condiciones para la

contratación de los operadores deberían precisarse obligaciones en cuanto al número y perfil.

Otro de los perfiles clave en la ejecución del PAE es el de coordinador operativo, persona encargada de planear y controlar las acciones necesarias para garantizar la ejecución del Programa, quien se relaciona principalmente con la entidad contratante, y que, aunque hace visitas a los EE beneficiarios, desempeña funciones que son percibidas como ajenas a la operación local. En la encuesta aplicada a rectores se evidenció que, en 2019, 46 % de las sedes recibió visitas mensuales del coordinador operativo, 21 % semanales y 26,2 % nunca o casi nunca.

Otro factor identificado que debe resaltarse es que, cuando la operación es a escala muy grande, por ejemplo, cuando un operador tiene a cargo las sedes priorizadas de todo un departamento extenso, el lineamiento se queda corto al exigir solo una persona en ese rol. Lo anterior explica además la percepción de los rectores sobre el coordinador operativo. En 67 % de las sedes con fácil acceso, los rectores califican su labor como excelente o muy buena, pero en sedes de difícil acceso el porcentaje cae a 37,1 %.

Finalmente, los operadores tienen personal adicional dedicado a labores financieras, contables y administrativas, cubriendo labores de organización de insumos en las bodegas de almacenamiento y en el transporte y entrega. Frente este recurso humano no se resaltaron cuellos de botella o dificultades.

Operación

Contempla las diferentes etapas del proceso, desde abastecimiento, recepción de materia prima y transporte hasta entrega en las sedes educativas, almacenamiento, preparación y distribución de los complementos alimentarios.

Ciclo de menús

La minuta patrón se entiende como un lineamiento que establece periodicidad de consumo, grupos de alimentos y cantidades que deben servirse según segmentos de edad y modalidad y tipo de complemento. La Resolución 29452 (MEN, 2017) claramente establece sobre este aspecto que, a partir de la minuta, los profesionales en nutrición y dietética de las empresas operadoras o del equipo PAE de las ETC deben establecer un ciclo de menús de 20 días y una guía de preparación para aprobación del equipo de nutrición de las ETC. De la misma forma, la Resolución determina que los alimentos incluidos deben corresponder con aquellos que se producen localmente, siendo pertinentes culturalmente, y que esta información debe publicarse en el comedor escolar.

De acuerdo con la misma normatividad, los operadores deben generar los menús según los tipos de alimentos y cantidades establecidas en la minuta patrón. Además, de acuerdo con sus propios testimonios, tratan de tener en cuenta los alimentos que estén disponibles y sean más consumidos en las zonas de operación.

Las ETC revisan y aprueban teniendo en consideración esos mismos criterios y la experiencia en la operación. Este es un proceso que se desarrolla articuladamente entre los equipos de nutricionistas de los operadores y las ETC, y al respecto, en la formulación de los menús no se encontraron cuellos de botella. Lo establecido en los menús es cumplido estrictamente por los operadores en las entregas de los víveres y por las manipuladoras en el proceso de preparación. Sin embargo, se presentan modificaciones, lo cual surte un proceso de solicitud de autorización basado en la justificación de la situación que lo provocó y la utilización de la lista de intercambio para cada grupo de alimentos o los menús de contingencia.

Según lo recolectado en las entrevistas, las eventualidades que motivan los cambios están relacionadas principalmente con la disponibilidad del producto en la zona, con su estado de maduración para la preparación y con la calidad. Lo que no se admite es la modificación de la forma de preparación establecida, pese a que esta es una de las principales preocupaciones de los operadores, manipuladoras y en general de los actores de las comunidades educativas. Las exigencias tan fuertes de cumplimiento del menú en ocasiones representan desperdicios porque los estudiantes no consumen los productos establecidos debido a que no les gusta la forma de preparación planteada.

Entrega y almacenamiento de víveres y elementos de aseo

Los resultados cuantitativos indican que en 63,8 % de las sedes, la entrega se realiza de manera semanal; en 8,6 %, de forma mensual, y tan solo en 1,1 % no se determinó periodicidad. Además, la frecuencia de esta entrega está directamente relacionada con las vías de acceso y el tamaño de las sedes. Tanto los funcionarios de las ETC como los operadores y manipuladoras explicaron que la entrega cambia por los siguientes factores: 1) capacidad de almacenamiento en las sedes; 2) distancia y vías de acceso a las sedes, y 3) tipo de alimentos.

Con respecto al primer factor, si las sedes cuentan con buenos espacios y equipos para la conservación de los alimentos y para garantizar su calidad e inocuidad (alacenas, refrigeradores y congeladores), la frecuencia tiende a disminuir; de lo contrario, se hace necesario que las rutas hagan entregas más a menudo.

Es indudable la incidencia de la infraestructura vial de acceso, así como de la dispersión o lejanía de las sedes, ya que estos factores implican ajustes en la entrega de víveres. Existen zonas de difícil o imposible acceso para los vehículos

transportadores de alimentos exigidos por el lineamiento. Esto obliga a usar transportes de otro tipo, con menor capacidad de carga, lo que en consecuencia aumenta la frecuencia.

En estos últimos casos, los operadores deben acudir a estrategias para mantener las cadenas de frío, como usar contenedores plásticos con bloques acumuladores de frío y debidamente sellados. Por otro lado, pese a que hay claridad acerca de lo que exige la normatividad en términos de transporte de alimentos, en zonas o veredas muy lejanas en las que el transporte es muy costoso algunos alimentos deben ser llevados por docentes, padres y madres de familia o por las mismas manipuladoras.

Según el tipo de alimento, la periodicidad de las entregas es susceptible de ampliación, como en el caso de alimentos no perecederos (granos, pastas crudas, leche en polvo), o debe reducirse, como en el caso de frutas, verduras y carnes.

Los alimentos, una vez arriban a la sede, son descargados e ingresados a las cocinas por los propios conductores, y son las manipuladoras quienes revisan, aprueban y organizan. Las manipuladoras, en esta labor, ocasionalmente son acompañadas por los docentes o coordinadores del colegio, aunque a veces la acción se programa para momentos en los que no hay clases o los profesores y directivos no se encuentran en la sede.

Se destaca que la revisión llevada a cabo por las manipuladoras no se limita simplemente a verificar que el producto y su cantidad sean los establecidos en el formato de entrega, ya que también deben comprobar la calidad, estado y correspondencia del producto con la minuta. Las empresas operadoras del PAE tienen establecidos protocolos para el cambio de alimentos o productos que lleguen golpeados, vencidos o en un estado que no permita su inclusión en el menú (por ejemplo, cuando están muy maduros o

verdes). Las manipuladoras, en su celo por cumplir la tarea, generalmente informan a su enlace o supervisor, quien solicita el cambio en las bodegas o ajustes en la respectiva minuta. Para la conservación de los alimentos durante el tiempo que permanecen en la sede, las manipuladoras deben organizar los productos y, dependiendo de las minutas, dividirlos en porciones, pelarlos, picarlos o congelarlos.

Nota UAyA: Se destaca como uno de los elementos importantes del Programa, que le da sentido de pertenencia y calidad, el hecho de que las manipuladoras, por ser madres de familia o miembros de la misma comunidad, sean exigentes en lo que llega para sus niños y niñas, así sean empleadas del operador. Esto ayuda en gran medida al cumplimiento de los objetivos del PAE.



Para la modalidad industrializada, el porcentaje de entrega diaria es de 22,8 %; sin embargo, la mayoría de las entregas se realizan semanalmente (58 %). Las entregas se hacen en canastas por cada producto y una vez en la sede se organizan en bolsas plásticas individuales para ser distribuidas entre los estudiantes beneficiarios. Para la modalidad de comida caliente transportada, los alimentos ya preparados se distribuyen en contenedores plásticos sellados y, según la mayoría de los rectores (52 %), esto se realiza diariamente. Las porciones son servidas en cada sede, para lo cual se utiliza el menaje, que también es llevado desde las cocinas donde se prepara.

La entrega de los elementos de aseo, según manifiestan los rectores, en su mayoría la realiza el operador, con una frecuencia mensual (33,6 %) y semanal (24,3 %). Se señala que esta entrega, en casi 20 % de las sedes, no se hace con la periodicidad establecida, a pesar de que este aspecto se contempla en los lineamientos del PAE y de que, en la fase de alistamiento, debe existir una periodicidad para las entregas de víveres y de implementos de aseo. En las entrevistas, para la mayoría de los casos explorados, se pudo corroborar que las periodicidades más comunes son la semanal o la quincenal. Frente a la entrega de los productos de limpieza, no se resaltaron dificultades que entorpecieran la operación.

Equipo, menaje y dotación

Se manifestó que los equipos para la implementación del PAE fueron 100 % suficientes en solo 18,2 % de las sedes, mientras que el menaje fue 100 % suficiente en 20,5 % de los casos. En cuanto a las sedes de fácil acceso, 24,5 % reportó haber tenido 100 % de los equipos necesarios, en tanto que, en las sedes con mayores dificultades de acceso, el porcentaje cayó a 0,6 %.

Es reiterada la percepción de que algunos elementos, particularmente electrodomésticos, calificados como convencionales o domésticos, no tienen la capacidad ni las funcionalidades para cocinar o preparar altos volúmenes de comida (particularmente estufas y licuadoras). Esto implica que las manipuladoras deban hacer las preparaciones por tandas, con el resultado de que la comida se enfríe o no quede homogénea y se afecte la percepción de su calidad y gusto.

No se aprecia de forma clara la responsabilidad sobre la compra de equipos y menaje, y se presentan variaciones por los acuerdos previamente establecidos entre las ETC y los operadores. Si bien el lineamiento establece que equipos y menaje deben ser suministrados por la ET, la percepción general es

que las entidades no destinan recursos para estos elementos, dado que prefieren destinarlos a ampliar la cobertura con mecanismos como establecer en el pliego de licitaciones que sea el operador el encargado de proveerlos.

Preparación y entrega de complementos alimentarios a los titulares de derecho

En cuanto a la preparación de complementos, las manipuladoras del servicio cumplen con las normas de higiene para el manejo de alimentos. Los procedimientos declarados por ellas mismas, por los operadores y por las secretarías de salud involucran el uso de la dotación (uniforme, zapatos, delantal, tapabocas, gorro), la desinfección de las superficies y utensilios con que se preparan los alimentos y el lavado de los productos que se van a cocinar y servir. Asimismo, los estudiantes, en el ejercicio microetnográfico, evidenciaron, mediante dibujos y testimonios, que las manipuladoras utilizan su indumentaria. Esto lo hacen siguiendo los protocolos establecidos, que son entregados por el operador.

La entrega se hace según los rangos de horarios establecidos en el lineamiento: complemento de la mañana a las 7:00 a. m., complemento del almuerzo a las 11:30 a. m., y complemento de la tarde a las 3:00 p. m. Sin embargo, la mayoría de las sedes hacen modificaciones teniendo en cuenta tres aspectos:

1. Que haya articulación entre el aporte nutricional y la jornada académica
2. Que no se interrumpa o afecte el horario académico de los estudiantes
3. Número de estudiantes que deben ser atendidos en cada jornada

El registro de los complementos entregados a los estudiantes es otra función de las manipuladoras. Ellas llenan los formatos de entrega y registran el número total de raciones preparadas. La verifica-

ción se realiza estudiante por estudiante. Cuando no todos los beneficiarios asisten a la sede, en algunos casos se informa con antelación para que no se prepare la ración y se reporta; en otros casos, la ración se prepara de igual manera y se entrega el complemento a otros estudiantes no beneficiarios o se permite repetir a quienes sí lo son. No existe un protocolo claro o generalizado sobre la forma como se hace la entrega, y son los coordinadores o rectores quienes lo definen.

Seguimiento y control

Con respecto a la verificación del Programa, la Resolución 29452 (MEN, 2017) establece aspectos como actores, responsabilidades y mecanismos de seguimiento y control al PAE en los niveles institucional y social. Las ET y los equipos PAE adelantan la revisión administrativa, financiera y documental. En ocasiones se hacen visitas o se solicitan intervenciones de la respectiva secretaría de salud, con el fin de llevar a cabo inspecciones sanitarias en las bodegas de las sedes. Sobre este aspecto, los actores entrevistados resaltan que existe un buen relacionamiento entre las ETC y los entes de control, y que esto se refleja en una buena disposición para compartir información.

La falta de personal está identificada como uno de los principales cuellos de botella para los procesos de seguimiento. Esta carencia se da tanto en ET como en entes de control, lo que, aunado a la falta de tiempo, determina que los funcionarios a cargo del seguimiento básicamente se dediquen a revisar documentación y no puedan desarrollar actividades de verificación en campo de manera continua, limitándose a hacer unas pocas de forma aleatoria. Por otro lado, el volumen de información es tan alto que en muchas ocasiones la revisión no es oportuna, con el resultado de que los hallazgos se hacen una vez la operación se encuentra avanzada o ha finalizado, lo que no se traduce en cambios en la ejecución.

Nota UApA: Teniendo en cuenta la magnitud del PAE, que atiende a más de 5,8 millones de estudiantes durante 180 días al año, en más de 44.000 sedes educativas, es indispensable sistematizar y simplificar el manejo de información y al mismo tiempo generar información suficiente y adecuada para el control social y para reportar irregularidades que se puedan presentar. Actualmente, en desarrollo del artículo 13 de la Resolución UApA 335 de 2021, sobre sistemas de información, reportes y acceso a la información del PAE, así como del Anexo Técnico de Transparencia, la UApA adelanta el diseño e implementación del ecosistema de información (SiPAE) en cooperación con el Banco Mundial (BM), sistema cuyo diseño se puede consultar con más detalle en la nota técnica Estrategia de transparencia y eficiencia en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) (MEN & UApA, 2022).

Rectores de 48% de las sedes expresaron no haber recibido visitas para verificar la ejecución del Programa durante 2019. El número promedio de visitas fue mayor para las sedes del estrato urbano, lo que está relacionado con el tamaño de estas y la facilidad para acceder a ellas. Las sedes con más de una modalidad o con una sola, la preparada en sitio, reciben más visitas que aquellas que tienen únicamente la modalidad industrializada o la de comida caliente transportada.

Los espacios generados por el Programa, como los comités operativos y las mesas públicas, toman especial importancia en el proceso de seguimiento y verificación de la operación. Los comités operativos cuentan con todos los actores involucrados en la operación y en ellos se realizan balances para establecer necesidades concretas y compromisos vinculantes de manera más efectiva. Las mesas públicas cuentan con la participación de un mayor número de actores, entre ellos la comunidad, y en ellas se socializa la operación, con lo cual se propicia un abordaje más transparente del PAE y se generan discusiones en torno a las quejas y preocupaciones de



la ciudadanía, basando su opinión principalmente en los productos entregados, así como en las condiciones de infraestructura de las sedes. Se destaca el componente cualitativo con el cumplimiento de las reuniones en términos de frecuencia, tanto de los comités (convocatoria trimestral) como de las mesas públicas (dos veces al año), así como con la participación de los actores.

El principal mecanismo de control ciudadano es el CAE, cuya conformación se da al inicio del año con el liderazgo del rector de cada EE, y de lo discutido en ellos se deja constancia en actas. La participación se da según lo establecido en el lineamiento: rector, docente o coordinador, padres y madres de familia, personero y estudiantes. Sin embargo, se percibe que el cumplimiento de este requisito es un formalismo y se reconoce un desinterés de los miembros por hacer efectivo su rol de fortalecimiento del Programa. La percepción entre los participantes de las actividades cualitativas es que esto se relaciona con que los mecanismos a su alcance para exigir mejoras no son tan efectivos en términos de resultados.

Los resultados cuantitativos, además, indican que solo 42,9 % de las sedes con CAE cumplen a cabalidad con los requerimientos de conformación. Este porcentaje es comparativamente menos favorable

en las sedes más pequeñas, en las que existen más dificultades en cuanto a vías de acceso, y en las sedes de los estratos rural e indígena de La Guajira.

Los CAE se encuentran integrados por los siguientes perfiles: padres y madres de familia (93,3 %), rectores (87,6 %) y docentes (77,3 %). Si bien los lineamientos establecen un mínimo de cada dos meses como frecuencia para las reuniones de los Comités, los resultados indican que, para discutir temas relacionados con la ejecución del PAE, se celebran reuniones una vez al mes en 37,1 % de los casos, una vez cada tres meses en 47,4 % y con una frecuencia menor en 14,9 % . Esto para los casos en que los rectores forman parte de los Comités, puesto que para los demás no existen indicadores establecidos.

Nota UApA: Claramente a los CAE se les ha dado en los nuevos lineamientos una mayor capacidad, al determinarse en la Resolución UApA 335 de 2021, que este es el “principal mecanismo de control ciudadano al Programa, promovido y establecido por la UApA para fomentar la participación ciudadana, el sentido de pertenencia y el control social durante la planeación y ejecución del Programa, permitiendo optimizar su operatividad”. Adicionalmente, como se comentaba anteriormente, los CAE son presididos ahora por los padres de familia.



COMPONENTE DE RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

En el componente de resultados se hacen análisis a nivel de estudiantes para establecer el cumplimiento de los objetivos propuestos en términos de acceso, permanencia y calidad de la educación. También se documenta y analiza la percepción de diferentes actores involucrados sobre el cumplimiento y sobre cómo la implementación del programa contribuye a lograr los resultados del PAE.

el número ascendió a 5.628.073 (68 %). Estos datos corresponden al total de individuos inscritos en el sistema oficial y no tienen en cuenta la edad o el grado al que asisten. La figura 2 muestra cómo ha sido la evolución de la cobertura de estudiantes beneficiados por el PAE (figura 2a) y por cualquier tipo de alimentación escolar (AE)³ (figura 2b).

Población atendida

La alimentación escolar en el país ha crecido de manera importante después de que el Programa fuera transferido al MEN. Los datos administrativos indican un crecimiento en el número de alumnos beneficiados con algún tipo de alimentación escolar entre 2012 y 2019. Mientras que en 2012 tan solo 809.999 (9,2 %) estudiantes estaban reportados en el sistema como receptores de algún complemento alimentario, en 2019

Mientras que en 2012 tan solo 9,2 % de estudiantes estaban reportados en el sistema como receptores de algún complemento alimentario, en 2019 el porcentaje ascendió a 68 %.

³ Nota UApA: El estudio del CNC (2021, p. 12) hace la distinción entre AE (cualquier tipo de complemento) y PAE (únicamente almuerzo y complemento a. m/p. m.). Esta distinción se conserva en las figuras que se presentan a continuación y en los respectivos textos explicativos, aclarando que ambos casos pertenecen al Programa de Alimentación Escolar.

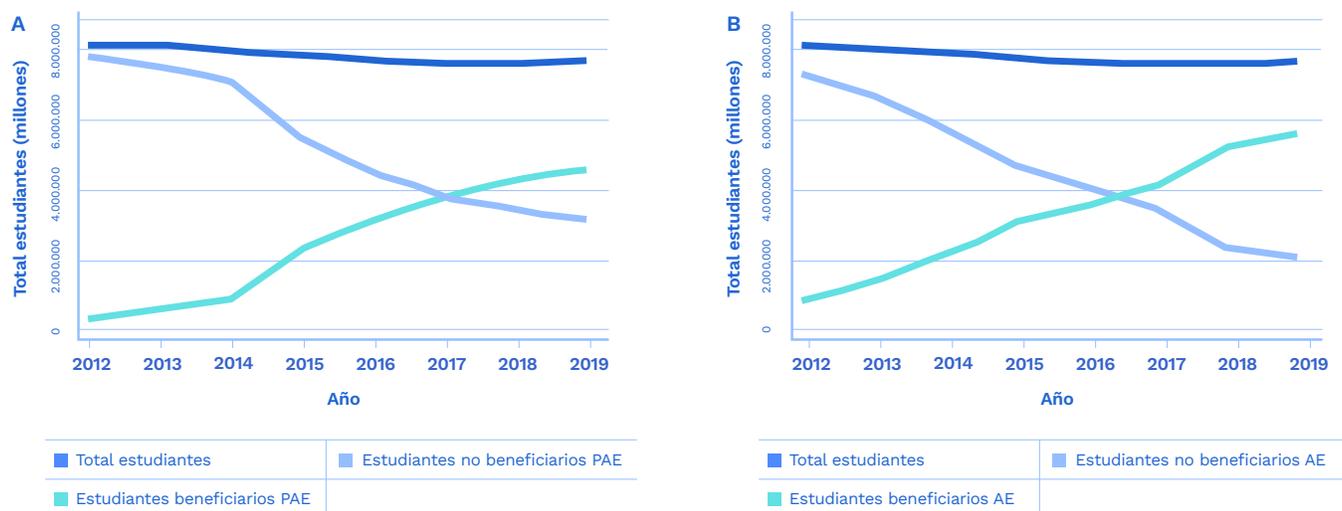


Figura 2. Evolución del PAE y de la AE, 2012-2019. a. Panel de evolución del PAE; b. Panel de evolución de AE.

Fuente: CNC (2021, p. 59)

La tabla 4 detalla el porcentaje de los diferentes tipos de raciones que recibió un estudiante al menos una vez al año entre 2012 y 2019. Como se observa, mientras que en 2012 el 90 % de alumnos no recibía ninguna ración, en 2019 el porcentaje de estudiantes sin ración bajó a 27 %. Esta disminución se explica

por el aumento en el número de raciones entregadas, particularmente por el número de estudiantes receptores de un tipo de complemento. En 2019, la mayoría de los estudiantes beneficiarios recibieron algún tipo de ración.

Tabla 4. Número de raciones al día entregadas a los alumnos, 2012-2019

AÑO	Número de raciones al día entregadas durante el calendario escolar			
	0	1	2	3 o más
2012	90,0%	7,5 %	2,1 %	0,4 %
2013	82,9 %	12,7 %	3,7 %	0,7 %
2014	73,3 %	20,7%	5,2 %	0,7 %
2015	60,6 %	28,9 %	5,8 %	4,7 %
2016	53,6 %	37,0 %	6,6 %	2,8 %
2017	45,6 %	45,6 %	8,0 %	0,8 %
2018	31,0 %	57,6%	10,3 %	1,1 %
2019	27,2 %	61,5 %	10,8 %	

Nota UApA: Se reemplazó el título de la figura, que en el documento original dice: “Distintos tipos de raciones entregadas a los alumnos, 2012-2019”.

Fuente: CNC (2021, pp. 59-60)

La focalización dentro del PAE

La figura 3 presenta la evolución de la cobertura de la AE y el PAE de acuerdo con el primer criterio de focalización, relacionado con la *jornada escolar*. Los datos del Simat permiten identificar la jornada única en el país a partir de 2015. Según estos datos, la matrícula de estudiantes de grados cero⁴ a 11.º en este tipo de jornada ha venido incrementándose, ya que pasó de 324.739 (4 %) estudiantes en 2015 a 1.145.195 (15 %) en 2019. Además, como se observa en la figura, es claro que el Programa, en efecto, sí ha intentado focalizar a los estudiantes de acuerdo con el criterio de la jornada.

Si en 2015 el número de estudiantes en jornada única beneficiados por el PAE ascendía a 128.087 (39,4 %), en 2019 el número llegó a 1.040.431 (90,9%). Por el contrario, para estudiantes de otras jornadas los números fueron, respectivamente, de 2.925.800 (39,4 %) y 4.522.406 (69,7 %).

Como se observa en la figura 3, la cobertura es marginalmente menor cuando se restringe al almuerzo y al complemento a. m./p. m. (PAE). Específicamente, en 2019 la cobertura de alumnos en jornada única ascendió a 77 % y en otro tipo de jornada a 56 %.

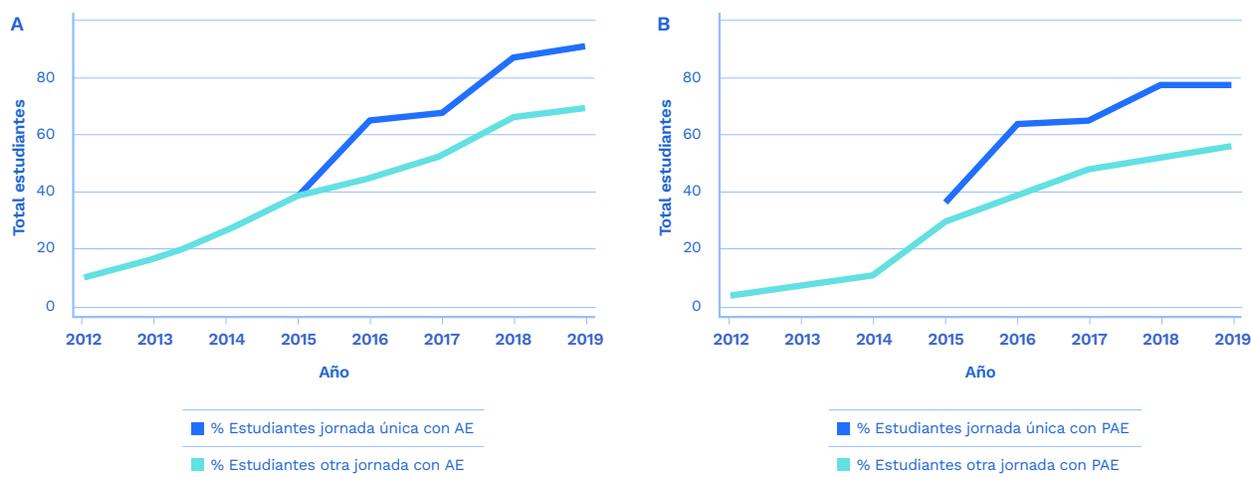


Figura 3. Cobertura de la AE y el PAE de acuerdo con el tipo de jornada a la que asisten NNAJ, 2012-2019. a. Panel de cobertura de la AE; b. Panel de cobertura del PAE.

Fuente: CNC (2021, p. 61)

El siguiente criterio de focalización, de acuerdo con la Resolución 29452 (MEN, 2017), fue el de *cobertura de instituciones ubicadas en zonas rurales*. Como se observa en la figura 4, la cobertura de estudiantes beneficiados por algún tipo de alimentación escolar ha aumentado en zonas rurales y urbanas. En 2019, la cobertura del PAE en las rurales fue de 81,1 % mientras que en zonas urbanas, de 50 %.

De acuerdo con datos del Simat para 2019, de los 2.171.702 estudiantes que estaban asistiendo a una institución educativa (IE) rural, 1.875.429 (86,4 %) recibieron algún tipo de alimentación escolar. En las zonas urbanas, por el contrario, 3.687.408 (67,5 %) estudiantes que asistían a una IE recibieron este tipo de apoyos. La figura 4a muestra la cobertura de la alimentación escolar y la figura 4b, la cobertura específica del PAE.

⁴ Se refiere al grado de transición.

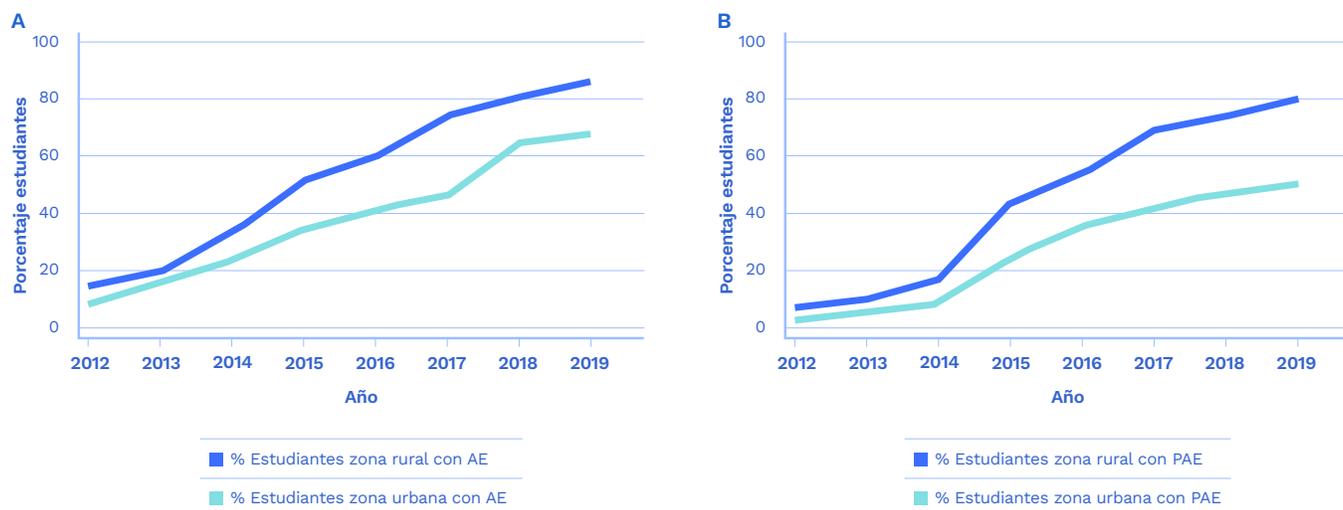


Figura 4. Cobertura de la AE y el PAE de acuerdo con la zona a la que asisten NNAJ, 2012-2019. a. Panel de cobertura de la AE; b. Panel de cobertura del PAE.

Fuente: CNC (2021, p. 62)

La Resolución 29452 (MEN, 2017) menciona que a las escolares víctimas del conflicto armado se les debe atender en su totalidad. La figura 5 presenta la evolución de la AE y el PAE de acuerdo con este criterio (si el estudiante es víctima o no del conflicto armado) y según información del Simat.

La cobertura de beneficiados por algún tipo de alimentación escolar ha aumentado para los estudiantes víctimas y no víctimas a lo largo del tiempo y en

2019 fue muy similar en ambos grupos. Según datos del Simat para ese año, de los 579.963 estudiantes autorreconocidos como víctimas, 416.326 recibieron algún tipo de AE (72 %), mientras que de los estudiantes no víctimas del conflicto armado, 5.146.511 (73%) obtuvieron algún tipo de AE. En 2019, la cobertura del PAE para estudiantes víctimas del conflicto armado alcanzó 63 % mientras que para las no víctimas fue de 59 %.

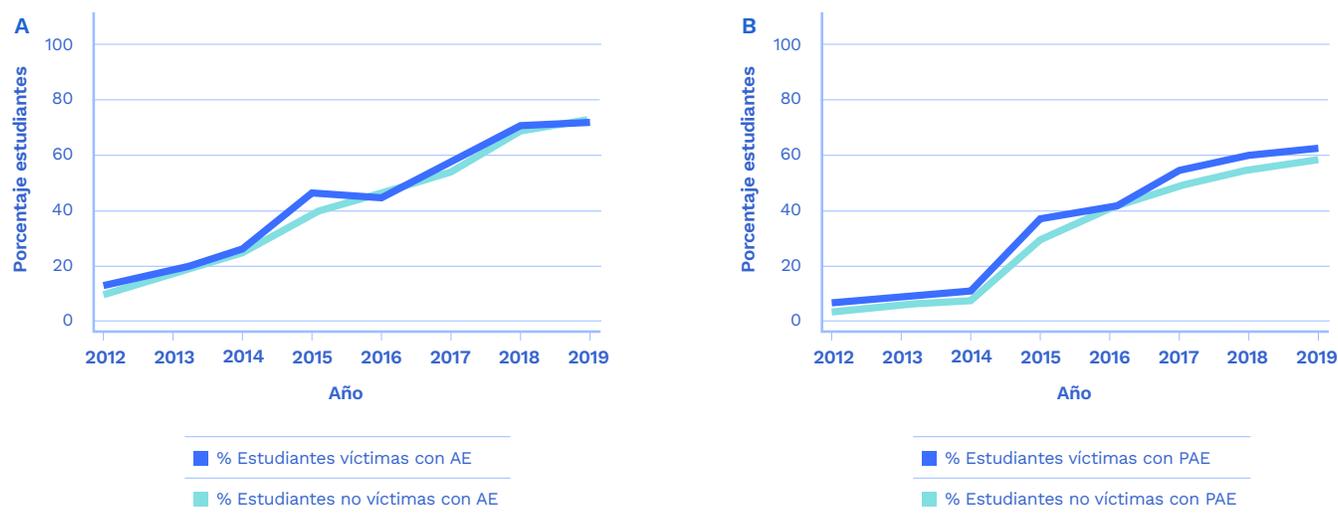


Figura 5. Cobertura de la AE y el PAE para NNAJ víctimas y no víctimas del conflicto armado, 2012-2019. a. Panel de cobertura de AE; b. Panel de cobertura del PAE.

Fuente: CNC (2021, p. 62)

Finalmente, la figura 6 muestra cómo ha evolucionado la cobertura alimentaria de acuerdo con el nivel escolar al que asiste el estudiante. La reglamentación es clara al respecto. Se deben priorizar aquellos estudiantes en educación inicial y básica por encima de los de secundaria. Como se aprecia en la figura, los encargados de focalizar el Programa sí están cumpliendo con el mandato, ya que la diferencia en tasas de cobertura es de cerca de 16 puntos por-

centuales, una tendencia que se ha mantenido relativamente constante a lo largo de los años. En 2019, mientras que el porcentaje de menores del sector oficial inscritos en educación inicial o primaria que recibieron algún tipo de alimentación fue de 80 %, el de inscritos en educación secundaria llegó a 64 %. En relación con la cobertura del PAE, los porcentajes fueron de 66,4 % y 51,4 % respectivamente.



Figura 6. Cobertura de la AE y el PAE de acuerdo con el nivel educativo al que asisten NNAJ, 2012-2019. a. Panel de cobertura de la AE; b. Panel de cobertura del PAE.

Fuente: CNC (2021, p. 63)

La recepción de la alimentación escolar bajo modelos de probabilidad lineal

Para formalizar el análisis gráfico de focalización se estimaron modelos de regresión multinivel sobre la probabilidad de que cada estudiante fuera beneficiario del Programa. De acuerdo con dichos modelos, la probabilidad de recibir alimentación escolar en 2019 fue casi igual entre hombres y mujeres, con un porcentaje marginalmente menor para estas últimas (equivalente a menos de 0,2 %).

Se destaca igualmente que la probabilidad de recibir alimentación escolar aumenta en los casos de sedes con jornada única o ubicadas en una zona

rural. Estas dos características están altamente correlacionadas con ser beneficiario del Programa, caso en el cual la probabilidad aumenta 39 % y 26 % respectivamente.

Los estudiantes más jóvenes o en cursos de educación inicial o primaria tienen mayor probabilidad de ser beneficiarios del PAE. En comparación con los estudiantes de secundaria, los de educación inicial y primaria tienen una probabilidad más alta (20%) de ser focalizados por el PAE. Aunque pertenecer a una etnia, ser víctima del conflicto o tener discapacidad son condiciones que tienen una correlación positiva con esta probabilidad, la

fuerza de esta correlación no es tan alta cuando se tienen en cuenta las demás características.

Con respecto a la capacidad económica de la familia del estudiante, queda claro que el Programa tiene una mayor probabilidad de llegar a aquellos menores pertenecientes a familias de estratos 0 y 1. La probabilidad disminuye de manera importante a medida que el estrato socioeconómico de la familia aumenta.

Dificultades en la focalización

Fueron diferentes las reacciones con respecto a la focalización por jornada única y rango etario. Sin embargo, la mayoría de actores aprueba los criterios que privilegian las zonas rurales e indígenas por encima de las urbanas. Es muy común que en las instituciones educativas en las que no están focalizados todos los estudiantes, los rectores y directivos decidan “rendir” los complementos alimentarios para que, de esta manera, se logre la cobertura total de todos los estudiantes del colegio. Esto se presenta, sobre todo, en las instituciones educativas donde se percibe una mayor necesidad en los estudiantes, instituciones que por lo general se ubican en zonas rurales. El resto de actores describe esta situación como una irregularidad, pues aducen que se entrega una ración menor a quienes ya están focalizados, pero en cierta medida es algo que se entiende por la situación de muchos de estos contextos.

Por otro lado, existe una debilidad en los procesos administrativos de actualización de las matrículas en el Simat. Este proceso, según lo descrito por algunos rectores, se produce durante mínimo tres meses, lo cual conduce a un desfase entre la matrícula real y los datos del sistema y a que en algunas sedes educativas no se asignen de manera oportuna los recursos para cumplir con la cobertura total de NNAJ sujetos de focalización, con el resultado de que algunos de ellos reciben su complemento alimentario un tiempo después. En algunas instituciones educativas, durante estos meses de desfase, tanto los directivos como los administrativos y docentes prefieren financiar los complementos con sus propios recursos antes que dejar de proveer la alimentación escolar. Asimismo, diariamente están pendientes de reasignar los complementos de aquellos NNAJ focalizados que no asisten al colegio.

Algunos equipos PAE y operadores ponen énfasis en que la responsabilidad de actualizar la información en el Simat recae principalmente en los rectores de las instituciones, quienes a veces no cargan a tiempo la información de las nuevas matrículas, ocasionando que los operadores lleguen a los colegios con cantidades de complementos algo más elevadas.

Algunos operadores aseguran que es común que las instituciones educativas no retiren de las bases de datos a aquellos NNAJ que ya no están matriculados. Todo esto lleva a que los operadores, según ellos mismos lo manifiestan, tengan que ajustar ma-



nualmente la cantidad exacta de los complementos mientras la institución realiza la correspondiente actualización. En otros casos, según señalan los mismos operadores, su interacción con las instituciones educativas frente a este ámbito de la focalización presenta algún grado de tensión. Esto lo atribuyen a fallas en la coordinación y comunicación, lo que sin duda agrava aún más la situación de la población flotante, porque el fenómeno agudiza la inexactitud de los datos.

Nota UApA: Definir la focalización no es competencia de la UApA, sino de cada ET. Las ET la definen con base en criterios establecidos para las sedes educativas y los grados. En ese sentido, se entiende la inferencia de que la focalización sea rechazada por los rectores que conocen bien las condiciones socioeconómicas de sus contextos.



Percepciones sobre el complemento alimentario

La presentación de los complementos alimentarios es clave en los imaginarios que se construyen sobre el Programa. Por “percepciones sobre la presentación”, esta evaluación se refiere a la forma como los actores perciben qué tan atractivos o apetitosos visualmente son los alimentos servidos en el PAE. Es una percepción importante en la medida en que las formas como se sirven y presentan los alimentos afectan el hecho de que los NNAJ lleguen a probarlos y, por tanto, la percepción general que tienen del PAE.

Percepciones sobre la presentación

Los lineamientos del programa (MEN, 2017, art. 2) establecen que, para cumplir con los aportes de energía y nutrientes definidos, existe una minuta patrón, alrededor de la cual se planifica la alimentación de cada uno de los grupos de edad de NNAJ beneficiarios. Esta minuta establece unos valores calóricos y nutricionales para cada grupo etario, en los cuales se basa el desarrollo de los respectivos ciclos de menú.

Frente a la modalidad industrializada, la mayoría de NNAJ, padres y madres de familia y comunidad educativa no hizo comentarios sobre la presentación de los alimentos. Frente a la modalidad en sitio, el trabajo de campo arrojó información muy relevante sobre la importancia de las manipuladoras para las percepciones que se construyen sobre el Programa y, en particular, sobre los complementos alimentarios. Fue en esta modalidad en la que se logró recoger la mayor cantidad de apreciaciones y percepciones sobre la presentación.

Por ejemplo, para algunos casos de la modalidad de comida caliente transportada, se indicó de manera reiterada que la presentación de los huevos debía mejorarse. Los NNAJ comentan que, si bien el sabor no se ve

muy afectado, por alguna razón los huevos toman un tono verdoso cuando llegan a sus platos, lo que hace desagradable su consumo. Esta es la razón por la que muchos estudiantes prefieren que les preparen huevo cocinado o en otras presentaciones. Otro aspecto, en este caso señalado por algunos docentes, es la poca flexibilidad del Programa frente a las alternativas de presentación de algunos alimentos que no resultan tan atractivos para los NNAJ. Se encontró que esta flexibilidad también depende de las decisiones que toman las manipuladoras en el día a día y de si ellas se acogen o no de manera estricta a las minutas.

Frente a este aspecto, la mayoría de las manipuladoras comentan que ellas suelen ajustarse a lo que se estipula en el menú ya establecido, pero sí consideran que algunos alimentos podrían cambiarse. Esta opinión la expresan sobre todo las manipuladoras de la modalidad de comida caliente transportada. Ellas señalan que algunas preparaciones no son adecuadas para ser transportadas durante mucho tiempo y que es preferible su consumo fresco, como es el caso de las que se basan en verduras, hortalizas y huevos.

Particularmente, los NNJA y docentes consideran que debería poderse ofrecer alternativas a ciertos alimentos que generalmente no tienen buena recepción. Señalan, por ejemplo, que el puré de ahuyama podría servirse en una especie de crema, con el fin de que tuviera una mayor acogida en los estudiantes.

Aunque las verduras y hortalizas son un aspecto esencial en la minuta patrón (se ofrecen todos los días), se identificó de manera general que la presentación afecta su consumo. Estos alimentos, como característica, deben servirse lo más frescos posible, pues de lo contrario adquieren un color y una textura que desincentivan su consumo entre los NNAJ. La forma como se presentan visualmente, por tanto, resulta determinante.

Percepciones sobre la composición

En cuanto a la composición, se encontró que hay correspondencia entre la minuta patrón y lo que se ofrece a los NNAJ. En este aspecto es necesario rescatar que, por condiciones particulares de los territorios (transporte, disponibilidad de alimentos), en ocasiones algunos alimentos deben ser reemplazados por otros señalados en la minuta. Aunque los lineamientos del Programa establecen unos ciclos de menú (MEN, 2017, artículo 2, numeral 5.3), se señala que estos dependen también de la disponibilidad de alimentos regionales, así como de los que están en cosecha, de los hábitos culturales y de las costumbres alimentarias.

Se evidencia igualmente que, a pesar de que los complementos tienen una composición balanceada, la percepción sobre ellos se ve afectada por las combinaciones entre los diferentes alimentos ofrecidos. Esto sucede, por ejemplo, cuando se combina una harina (como la arepa) con un plátano o un guineo, ya que estos últimos se perciben como otra harina.

Algunas de las entidades de control reconocen los aportes que el Programa puede hacer para transformar las dietas alimentarias basadas principalmente en el consumo de harinas, y que persisten por asuntos culturales (gustos, tradiciones) o territoriales (poco acceso a otro tipo de alimentos). Esto es particularmente relevante, pues el objetivo del Programa también es fomentar estilos de vida saludables y mejora de la capacidad de aprendizaje mediante el suministro de un complemento alimentario.

Por otro lado, en líneas generales se evidencia la importancia de las proteínas en la composición de los complementos y se les da una valoración especial cuando se ofrecen. Asimismo, aunque los entrevistados reconocen las dificultades de transportar alimentos en algunos de los territorios, de manera reiterada sugieren hacer mayores esfuerzos por incluir frutas en los complementos, a fin de garantizar una alimentación más balanceada.

Por último, las percepciones sobre la composición se ven afectadas por un factor transversal a todo el Programa como es reconocer que los alimentos entregados son complementos. Así lo señalan los lineamientos del programa (MEN, 2017), al indicar que la complementación alimentaria se refiere al suministro diario, durante el calendario escolar, de por lo menos una ración de alimentos que no reemplace las comidas principales. Por tanto, aunque los complementos deben ser balanceados, no representan una fuente nutricional equiparable a la comida que se debe proporcionar en los hogares.

Percepciones sobre la cantidad

La minuta patrón se establece según los grupos de edad definidos en las *Guías alimentarias basadas en alimentos para la población colombiana mayor de 2 años* (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF], 2020). Estas guías consideran las características de crecimiento y desarrollo de los siguientes periodos del ciclo vital: de 4 a 8 años, de 9 a 13 años y de 14 a 17 años.

Respecto a la percepción de los rectores sobre la suficiencia de los complementos, los resultados de la encuesta muestran que 57,5 % considera que el(los) tipo(s) de complemento(s) recibidos por los estudiantes son suficientes, teniendo en cuenta la duración de la jornada escolar. El porcentaje es significativamente mayor en las sedes urbanas (74,3 %), que en las sedes indígenas (55,4 %) y en las sedes rurales (53,7 %).

Además, al analizar esta percepción sobre el tipo y cantidad de complementos entregados en cada sede, se observa que en las que reciben únicamente el complemento de la mañana, la percepción positiva sobre la suficiencia es de 50,9 %, mientras que en las que solo reciben almuerzo es de 62,5 % y en las que reciben más de un complemento es de 72,3 %. Teniendo en cuenta esta percepción sobre la insuficiencia,

a los rectores se les preguntó por la capacidad de su sede para proveer complementos adicionales, lo que mostró que las sedes dependen en gran medida del PAE para dar alimentación a sus estudiantes, ya que tan solo 9,47 % tuvieron la capacidad de proveer esos complementos adicionales en 2019.

Percepciones sobre la calidad

Se evidencia que la temperatura a la que se sirven los alimentos es un elemento fundamental en la constitución de las percepciones de los estudiantes sobre la calidad del complemento alimentario, aspecto que tiene una particular conexión con la forma en que se sirven los alimentos en casa. La percepción general es que los alimentos en casa tienen una mejor temperatura, ya sea porque están bien calientes o fríos, según el caso. En esa misma línea, las variaciones en preparación o marca frente a lo que se compra y consume en los hogares afectan la construcción de percepciones sobre la calidad. Esta percepción es igual de importante para las dos modalidades, es decir, para la preparada en sitio y para la industrializada. Esto quiere decir que la familiaridad con los alimentos es un factor fundamental en las percepciones sobre la calidad de los complementos. Se identifica entonces una intersección entre los hábitos alimentarios del hogar y la calidad, en la que los alimentos preparados dentro del PAE pueden llegar a ser percibidos como de mala calidad cuando difieren de las preparaciones en los hogares.

Hábitos

Los lineamientos del PAE señalan que el Programa, además de contribuir al acceso y permanencia escolar, tiene como objetivo un especial enfoque en el fomento de estilos de vida saludables. Se encontró que los complementos ofrecidos a los NNAJ basados en el menú que se diseña por lo menos cada 20 días cumplen con lo establecido en las minutas en cuanto a frutas y verduras. Esto, de todas formas, no asegura que NNAJ consumirán estos alimentos, ya sea

por las calidades o por la forma como son servidos o presentados, pero en el discurso de estudiantes, profesores y padres y madres de familia se evidencia un reconocimiento de lo que constituye un plato saludable y balanceado.

Profesores y rectores reconocen que aún existen grandes retos por superar con respecto a la disposición de NNAJ para consumir los alimentos, por lo que se debe seguir insistiendo en los hábitos de consumo, particularmente en lo que respecta a la inclusión de frutas, verduras, ensaladas y adicionales. En pocos casos, y de manera muy tímida, se encontró evidencia de acciones adicionales a la entrega de las raciones, que tienden a promover hábitos saludables entre los estudiantes y sus familias. En algunas instituciones educativas se han realizado talleres o actividades periódicas sobre la importancia de tener una dieta balanceada.

En consecuencia, aportar al acceso con permanencia y calidad de los NNAJ al sistema educativo oficial, así como fomentar las percepciones existentes sobre los complementos alimentarios, son aspectos fundamentales para cumplir el objetivo del PAE. Esto no implica descuidar otro gran objetivo, el de contribuir a la transformación de hábitos alimentarios con miras a que sean más saludables. En ese sentido, las opiniones de NNJA, padres y madres de familia y comunidad educativa son determinantes para lograrlo.

Nota UApA: El objetivo del PAE, según Decreto 1852, es el “acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar” (2015, cap. 2, art. 2.3.10.2.1). Además, en la ley que determina la creación de la UApA, se estableció como una de los propósitos del PAE la generación de una cultura saludable.

Rol y resultados de los CAE y de otros mecanismos de control social

La Resolución 29452 (MEN, 2017) define los canales de control social y los espacios de participación ciudadana. Entre los segundos se destacan los CAE, que buscan promover la participación para optimizar la operatividad del Programa y así contribuir a mejorar la atención a NNAJ. De igual manera, se determina el funcionamiento y la trascendencia de las mesas públicas, cuyas funciones son dar a conocer el operador, los canales de comunicación con este y con la ETC, el ciclo de menú aprobado para la atención, la conformación del CAE en cada ETC y las demás actividades que se requieran para el buen funcionamiento del Programa.

Frente al funcionamiento de los CAE, se encontró que estos se encuentran conformados por 69,8 % de las instituciones educativas consultadas. En los distintos espacios y con los variados actores se reconoció la importancia de este ejercicio de seguimiento comunitario, y de ejercicio de control al Programa. En algunos casos los actores aseguran que los CAE han servido para identificar situaciones en las que se deben asignar suplencias en los cupos predefinidos y para comunicar las fallas identificadas en el PAE, así como posibles quejas, peticiones, requerimientos e inquietudes al operador. Además, los CAE están atentos al funcionamiento del Programa, y vigilan que el operador cumpla y que NNAJ le den un buen uso.

En ciertos casos, se manifiesta que los miembros de los CAE son quienes hacen seguimiento a las diferentes actividades realizadas en los EE, y quienes están pendientes de los momentos de entrega de alimentos, asegurándose de su buen estado y de su concordancia con las minutas. En resumen, **se pueden distinguir tres beneficios de los CAE: 1) sirven para conocer las necesidades de las sedes y realizar la en-**

terga de los alimentos, 2) permiten revisar las minutas y su coincidencia con los alimentos entregados, y 3) son un espacio para expresar inquietudes, reclamos y peticiones.

Sin embargo, en el ejercicio también se reconoció que, si bien en algunas sedes el CAE opera sin mayores contratiempos, esto no es una constante. En 47,4 % de las sedes observadas que tienen operación del Comité, este solo se reúne cada tres meses, y en apenas 37 % se reúne una vez al mes.



En los padres y madres de familia se identificó que, si bien tienen interés en participar en el Comité mediante, por ejemplo, controles al programa, estas intenciones no se materializan en acciones concretas. Otros, no obstante, afirman que en ocasiones sí le hacen seguimiento al Programa de manera esporádica, y les comentan a docentes y rectores sus inquietudes, quejas y demás temas relacionados con la alimentación escolar, pero no necesariamente relacionan al CAE con estas funciones o lo desconocen del todo.

Los rectores, por su parte, cuentan con una mayor información sobre el Comité, pero tampoco tienen claridad sobre qué se puede lograr con él y no lo identifican como un aliado para garantizar la mejora del Programa. Según lo observado, este actor únicamente comunica al resto de componentes sobre el Comité al principio del año, y se limita a convocar sus reuniones según lo estipulado en la normativa para garantizar su cumplimiento, pero no para buscar un cambio o mejora en el Programa. Sin embargo, en algunos casos, se ha detectado que tampoco cumplen con la periodicidad establecida hasta que son objeto de un hallazgo por parte de la Contraloría.



Las manipuladoras, que también forman parte del Comité, son el actor que más participación tiene en el seguimiento y control del Programa, aunque estas tareas no necesariamente las llevan a cabo a través de los CAE, sino mediante comunicaciones con el operador o el rector. Las manipuladoras, además, cuentan con más conocimiento del Programa que otros componentes como los docentes, los padres y madres de familia e incluso algunos rectores, y están constantemente en comunicación con NNAJ.

Se destaca también la participación de las contralorías regionales en la realización de controles al programa y a los CAE. En algunos casos, se establece que hacían visitas incluso semanales a los establecimientos educativos y que tuvieron como hallazgos habituales el incumplimiento en la conformación y seguimiento de los CAE.

Estado actual y percepciones sobre compras locales

A continuación se mencionan los aspectos clave relacionados con el estado actual y las percepciones sobre las compras locales.

Porcentajes

De acuerdo con los lineamientos del Programa, el porcentaje mínimo de compras locales que deben alcanzar los operadores es de 20 %. Idealmente, este porcentaje de adquisición debería corresponder a los alimentos de la minuta y con él se incentivaría la economía agrícola de los municipios. La mayoría de los equipos PAE y de los operadores afirman que en la actualidad cumplen con este porcentaje, aunque no necesariamente contribuyendo al sector agropecuario local. De hecho, afirman que en la mayoría de los casos esto no ocurre, debido a que dentro de este porcentaje también se pueden incluir bienes y servicios. Muchos operadores optan entonces por incluir dentro del porcentaje el pago por los servicios pres-

tados por las manipuladoras y otros recursos humanos, así como la adquisición de los implementos de aseo para la preparación y entrega de los complementos alimentarios.

Se detectan diversos factores que explican por qué muchos operadores alcanzan un mínimo porcentaje de compras locales sin adquirir productos agropecuarios. En principio, la prioridad de los operadores, por ser empresas privadas, es la generación de excedentes, lo cual depende principalmente de la eficiencia que se logre alcanzar en el gasto de los recursos disponibles durante el ciclo de producción. Por ello, los operadores buscan realizar acuerdos comerciales en su mayoría con proveedores que les ofrezcan buenos precios, un flujo constante de mercancía y que cumplan con los estándares sanitarios mínimos.

Capacidad de proveedores locales

En la mayoría de los contextos, los operadores y equipos PAE comentan que los productores locales presentan dificultades para poder llevar a cabo una operación estable que provea a los operadores de los alimentos requeridos para las minutas del programa. Según su percepción, esto se debe a la inestabilidad en el desarrollo de las actividades agropecuarias, a la baja capacidad de gestión de muchos de quienes se encargan de las organizaciones locales y a las dificultades para cumplir con los estándares sanitarios definidos para este tipo de productos. Estas dificultades hacen que la capacidad de los proveedores locales sea baja, lo cual genera que los operadores acudan a otras regiones para suplir su demanda.

Según el punto de vista de las organizaciones locales, la dificultad de este panorama se debe, sobre todo, al ámbito de los pagos y los tiempos. Muchas de las organizaciones solidarias que potencialmente podrían proveer productos e insumos a los operadores no cuentan con el capital de trabajo para lograr

comprar a todos sus asociados o beneficiarios, debido a los bajos precios que les ofrecen y a los extensos tiempos para el pago.

Frente a esta realidad, los operadores afirman que no existen incentivos para que ellos busquen contratar con los proveedores de alimentos que el Programa pretende apoyar. Por el contrario, para los operadores esto representa un riesgo por temas de cumplimiento de tiempos, volúmenes y lineamientos de sanidad. En este punto se presenta una dificultad adicional. Según algunos equipos PAE, los operadores argumentan que no hay proveedores locales que ofrezcan los volúmenes de producción requeridos, pese a que los equipos tienen conocimiento de que sí existen organizaciones productoras que podrían hacerlo.

Tipos de proveedores locales

Son organizaciones solidarias dedicadas a la comercialización de productos agropecuarios, compuestas por campesinos, población reinsertada o comunidades étnicas. En la mayor parte de las regiones del país, y por diversos factores, los operadores terminan acudiendo principalmente a otro tipo de proveedores, que cumplen con más facilidad con las expectativas sanitarias y financieras, incluidas empresas especializadas en el tratamiento de productos específicos, como los de origen animal (como las carnes) y los derivados lácteos. También se hallaron organizaciones solidarias que podrían clasificarse como beneficiarias por su objeto social, con amplio reconocimiento en el mercado nacional de productos alimenticios, pero que corresponden más a entidades sin ánimo de lucro.

Percepción sobre productos

La percepción sobre los alimentos ofrecidos a nivel local es positiva según la mayor parte de los actores. Se resalta que los alimentos que se consiguen más

comúnmente con proveedores locales son granos como frijol y lentejas, panela, huevos, arroz, frutas y verduras. En este sentido, los actores no cuestionan la calidad de los productos, sino que se concentran en reproducir la idea de que hay cuellos de botella en el cumplimiento de los estándares sanitarios y de los registros.

Efectos socioeconómicos en los territorios

La percepción general de la mayoría de actores frente a los efectos del lineamiento de compras locales es que sus resultados son bastante tímidos, pese a que sí identifican en él un gran potencial en los niveles nacional y regional por la gran cantidad de recursos que moviliza el Programa. Los testimonios de los componentes muestran que el apoyo al desarrollo local es muy limitado debido a los numerosos obstáculos que presentan las organizaciones locales para ofrecer sus productos y los bajos incentivos que identifican los operadores para trabajar con este tipo de proveedores. Asimismo, se identifica la existencia de una suerte de imaginario negativo en torno a las capacidades de los productores locales.

Una de las impresiones principales en este ámbito radica en que no existe una estrategia que realice o incentive la búsqueda y el acercamiento de posibles proveedores locales. Esto implica que la responsabilidad no está claramente definida en el territorio, ni por parte de los equipos PAE ni por parte de los operadores.

Nota UApA: La Ley 2046 (2020) y su decreto reglamentario de compras públicas generan las condiciones para una más rápida evolución en el suministro por parte de la capacidad local. Con puntajes y porcentajes mínimos auspicia la compra a los productores locales, coadyuvando así a que el sector agropecuario se formalice y cumpla los requisitos y, en consecuencia, a que el recurso quede en el territorio en mayor medida y se genere desarrollo local.



Resultados en acceso, permanencia y desempeño académico

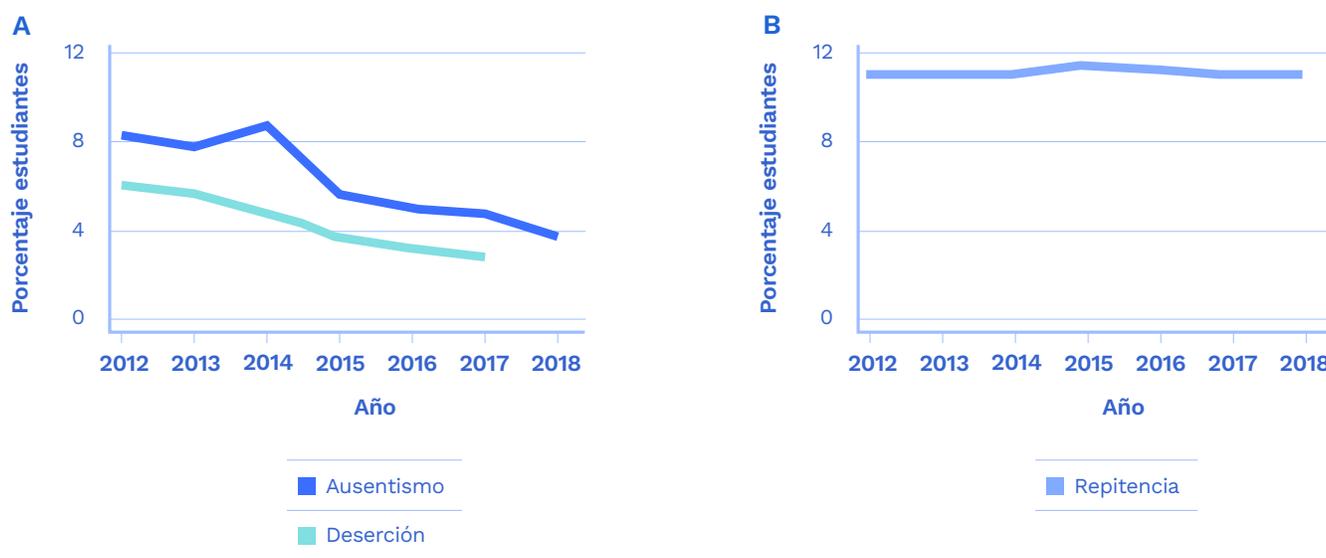
Para entender si existe evidencia que sugiera que el programa está alcanzando o no su objetivo se utilizaron las variables de progreso normal, ausentismo,

deserción y repitencia. La figura 7 resume la mejora en permanencia y progreso escolar que han experimentado los alumnos de instituciones oficiales del país medida a través de la tasa de deserción (alumnos que están ausentes dos o más años del sistema), de ausentismo (alumnos que están ausentes al menos un año del sistema) y de repitencia.

Dada la definición de cada tasa, la información disponible permite construir las de ausentismo y repitencia hasta 2018. La tasa de deserción, por el contrario, es posible construirla únicamente hasta 2017, ya que se requieren al menos dos años de información para poder calcularla. Es decir, solo es posible saber qué alumnos, una vez matriculados en el sistema es-

colar público en 2017, desertaron (estuvieron fuera del sistema en los años 2018 y 2019).

Los resultados sobre este aspecto indican que la deserción bajó cerca de tres puntos porcentuales, de 6,1 % en 2012 a 2,9 % en 2017 y que el ausentismo bajó de 8,3 % a 4,7 %. Vale la pena mencionar que, según los datos, esta mejora en permanencia escolar no está acompañada por un aumento en la tasa de repitencia, la cual ha permanecido constante y es cercana a 11% en los últimos años, como se observa en la figura 7.



Nota UApA: En el panel b de la figura faltaba el título "Repitencia".

Figura 7. Evolución de las tasas de ausentismo, deserción y repitencia por año calendario, 2012-2018. a. Panel de ausentismo y deserción; b. Panel de repitencia.

Fuente: CNC (2021, p. 87)

La figura 8 presenta una primera aproximación al mostrar las tasas de ausentismo y deserción respectivamente para alumnos que reciben o no algún tipo de alimentación escolar en cada uno de los años. Como se puede observar, las tasas de ausentismo y deserción son mayores para aquellos individuos que no reciben ningún tipo de alimentación escolar (lí-

neas azules), en comparación con aquellos alumnos que sí la reciben (líneas aguamarina). Aunque la diferencia disminuye en el tiempo, sin duda los alumnos focalizados por la alimentación escolar parecen tener una mayor permanencia en el sector educativo oficial del país.

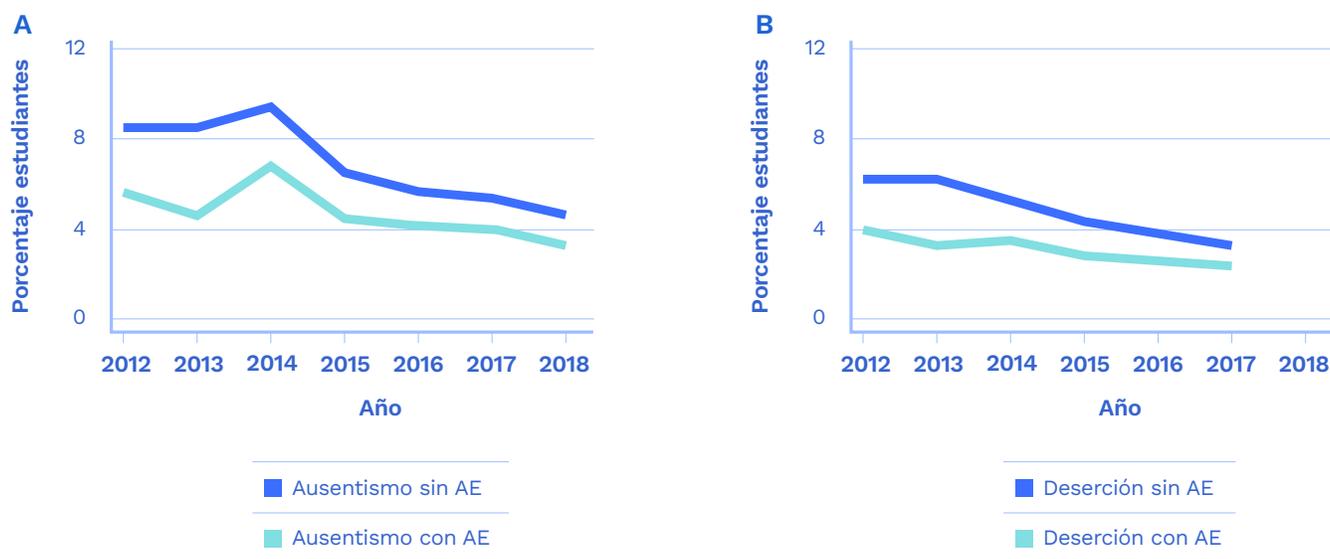


Figura 8. Tasas de ausentismo y deserción de acuerdo con focalización de la alimentación escolar, 2012-2018. a. Panel de ausentismo; b. Panel de deserción.

Fuente: CNC (2021, p. 88)

La alimentación y la permanencia y progreso escolar bajo modelos de probabilidad lineal

Para determinar la existencia de causalidad entre recibir o no alimentación escolar y las características específicas asociadas con las tasas de permanencia, se realizan modelos de probabilidad lineal. A partir del análisis se obtiene una correlación consistente, la cual indica qué alumnos receptores de alimentación escolar tienen una menor probabilidad de ausentarse. Esta relación no solo se mantiene, sino que se hace más fuerte una vez se controla con todas las

características socioeconómicas. En el modelo más completo, aquellos estudiantes que reciben alimentación escolar tienen una probabilidad de ausentarse menor en 32,5 % que aquellos que no la reciben. La probabilidad de desertar para estudiantes que reciben alimentación escolar es menor en 39,2 % que la de alumnos que no reciben esta ayuda.

El impacto de la AE en la permanencia escolar y las tasas de repitencia

Como se ha recalcado a lo largo de este estudio, la selección de beneficiarios del PAE está determinada por características específicas. Aunque el PAE

no es asignado de manera aleatoria, la riqueza de información administrativa en el país permite determinar cuál es el impacto que el PAE ha tenido en los estudiantes que se han beneficiado a lo largo de estos años. Para cada grado escolar ofrecido por las sedes educativas se estiman los promedios de estudiantes beneficiarios por el PAE, la tasa de ausentismo, la tasa de deserción, la tasa de repitencia y los promedios de las demás variables socioeconómicas a lo largo de los años.

Según los análisis, en las sedes se da prioridad al grado, más que a las características *per se* de los estudiantes (como ser víctima de conflicto, pertenecer a una etnia, tener discapacidad o tener cierto puntaje del Sisbén). De acuerdo con la misma estrategia de identificación, los resultados sugieren que **recibir algún tipo de alimentación escolar disminuye la tasa de repitencia estudiantil en 1,6 puntos porcentuales**. Dado que esta tasa es de 11 % en grados en los que ningún alumno es beneficiado por el PAE, las estimaciones indicarían que el programa la está reduciendo 13,7 % aproximadamente. A medida que aumenta la proporción de beneficiarios en una sede de un grado dado, el número de alumnos matriculados crece también, lo que a su vez implica que aumenta

la cobertura educativa por parte del sector público gracias a la AE.

Los análisis sugieren que los impactos de la alimentación escolar en las zonas urbanas son más grandes que en las zonas rurales. Además, para ambos tipos de zonas los impactos son más pronunciados en alumnos que asisten a primaria que en aquellos que cursan secundaria. Para alumnos de la zona urbana primaria, el PAE lograría disminuir tanto la tasa de deserción escolar como la de ausentismo en cerca de 37 %, si la proporción de alumnos beneficiados en cada grado aumentara de 0 a 100 %. Para alumnos de zonas que cursan secundaria, el impacto disminuiría a 16 %. Por el contrario, los impactos para la zona rural son mucho menores y tan solo se presentan para alumnos del nivel primaria. Para ellos, si el cubrimiento del PAE aumentara de 0 a 100 %, la tasa de ausentismo bajaría 8,4 % y la de deserción 6,4 %.

Los datos indican igualmente que, si la proporción de estudiantes cubiertos aumentara de 0 a 100 % en sedes educativas que ofrecen una jornada única, entonces las tasas de deserción y repitencia disminuirían 32,9 % y 37 %, respectivamente y, por el contrario, en sedes con otro tipo de jornada, estos



impactos disminuirían a 15 % y 10 % respectivamente. Es decir, los esfuerzos de jornada única y AE se potencializan entre ellos.

Análisis a nivel de estudiante

Otro análisis que permite definir si existe o no un impacto de la alimentación escolar en la permanencia es el que se hace mediante las regresiones a nivel de estudiante, controladas por las características del hogar. En este análisis se hace una comparación de los indicadores de permanencia entre hermanos o hermanas de un mismo hogar, en la que unos hayan tenido más exposición al PAE y otros menos o no la hayan tenido.

De acuerdo con los resultados del estudio, es claro que el PAE disminuye la probabilidad de ausentismo y deserción de estudiantes del sistema educativo. Específicamente, los resultados indican que, si el individuo es beneficiario del Programa en un hogar y escuela dada, la probabilidad de ausentarse disminuiría 0,4 puntos porcentuales, frente a un hermano que no sea beneficiario del Programa, en la misma sede y año escolar. Dado que la tasa promedio de estudiantes que transitan al estado de ausentes para los individuos que no son beneficiarios del Programa es de 4,2 %, el PAE estaría reduciendo esta tasa cerca de 10 %.

De la misma forma, los impactos en deserción son importantes. Si el individuo es beneficiario del Programa en un hogar y escuela dada, la probabilidad de ausentarse disminuye 0,2 puntos porcentuales. Se tiene entonces que, si la tasa de estudiantes que transitan al estado de desertores es de 1,9 %, el PAE estaría reduciendo esta probabilidad cerca de 10 %. Los resultados sugieren que recibir algún tipo de alimentación escolar disminuye la tasa de repitencia estudiantil en 0,7 puntos porcentuales. Si esta tasa

para los individuos que no son beneficiarios es de 11,7 %, las estimaciones indicarían que el Programa está reduciéndola 6 % aproximadamente, constituyéndose en un aporte de gran trascendencia para el sistema.

La alimentación escolar y la calidad educativa

Del estudio se desprende igualmente que, a medida que aumenta en el tiempo la proporción de estudiantes beneficiarios por AE, la calidad de la educación mejora marginalmente. En términos matemáticos, si la proporción de alumnos beneficiados fuese de 100 % a lo largo de los años relevantes, el número de estudiantes en la categoría de mínimo⁵ se reduciría cerca de 32 %, mientras que la categoría avanzada aumentaría 16 %.

En lenguaje normal, si la proporción de beneficiarios aumentase 100 % durante los años relevantes, la proporción de alumnos en categorías insuficiente y satisfactorio se reduciría 24 % y 26 % respectivamente, mientras que la proporción de alumnos en avanzado aumentaría 11 %. Es decir, la permanencia ha aumentado, y los promedios de la calidad educativa han crecido en las sedes donde el Programa ha llegado.

Las estimaciones indican que el PAE estaría reduciendo las probabilidades de ausentismo y deserción en 10 % y la de repitencia en 6 %.

⁵ Nota UApA: “Mínimo”, así como “insuficiente”, “satisfactorio” y “avanzado”, son las categorías con las que se califican a los estudiantes en las pruebas Saber 3.º, 5.º. y 9.º del Icfes.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO

El análisis de la información permite concluir que el PAE está cumpliendo con su objetivo de aumentar el acceso y permanencia de los NNAJ en el sistema escolar colombiano⁶. Se percibe como un incentivo para que los estudiantes asistan más a clase y se ausenten menos, lo que se expresa en mayor calidad de la educación (como se pudo observar en los resultados de las pruebas Saber), y por tanto en más capital humano.

El PAE es un programa con efectos fuertes en las variables de resultado. Sin embargo, los resultados en las zonas rurales no son tan altos. Esto está relacionado principalmente con deficiencias operativas en estas zonas. Los procesos de alistamiento y ejecución se ven afectados y modificados por infraestructura, dotación, distancias y la dispersión de algunas sedes, lo que se refleja en menor capacidad y menores herramientas para la preparación de alimentos, todo lo cual a su vez se traduce en falta de homogeneidad y problemas en la calidad. Los procesos de seguimiento y control, en el nivel de las comunidades educativas y en el de las institucionales, han identificado esas fallas. Sin embargo, se carece de meca-

nismos para tomar decisiones y acciones que sean vinculantes para los actores que operan.

Nota UApA: En la garantía de la trayectoria completa, desde preescolar hasta media, son fundamentales en las áreas rurales tanto el PAE como el transporte, esto en razón a que la oferta rural disponible en casi todas las veredas del país llega hasta grado 5.º, y a que los estudiantes deben desplazarse al centro poblado o cabecera municipal más cercano para continuar su educación secundaria y media, y el no contar con transporte o no disponer de un alimento en una jornada de 8 a 10 horas o más desde que salen hasta que vuelven al hogar hace imposible la continuidad de los estudios. Este análisis de comportamiento entre cambio de nivel no se evidencia en el presente estudio, pero sí en otros. Es claramente verificable el mayor porcentaje de estudiantes de residencia rural que terminan la educación básica y media en las ETC con cobertura rural de PAE en secundaria y media, que de quienes no se benefician del Programa.

En cuanto a las condiciones para la prestación del servicio en la ruralidad, es claro que la gran mayoría de las

⁶ Nota UApA: En este capítulo se transcriben las conclusiones y recomendaciones plasmadas en el resumen ejecutivo del estudio y se incluyen notas UApA allí donde amerita incluir algún comentario sobre lo dicho por el estudio o mostrar los avances o soluciones ya dadas.

sedes educativas del país, y especialmente las rurales, fueron construidas antes de que existiera un programa de alimentación escolar y consecuentemente en ellas no se pensó en espacios de cocina y comedor (antes de 1970). A esto debe sumarse que con la fuerte reducción poblacional, el país cuenta con más de 12.000 sedes con menos de 30 estudiantes cursando entre transición y quinto y atendidos por uno o dos docentes, y que existen centenares con menos de diez estudiantes (todo lo cual sigue en proceso de disminución). En estas sedes la solución no pasa por la construcción, pues a pesar del enorme esfuerzo del Ministerio y de las entidades territoriales en infraestructura, las necesidades e ideales no podrán alcanzarse en pocas décadas. Por lo anterior, apreciando experiencias territoriales de manejo con comunidad cercana para la preparación de los alimentos en residencias vecinas o en las escuelas con elementos básicos, y tomando en cuenta además la muy buena experiencia con comunidades indígenas para asumir la preparación y suministro (incluso con conceptos como la olla comunitaria), se decidió impulsar la iniciativa parlamentaria que hoy corresponde a la Ley 2167 de diciembre de 2021, la cual permite crear un PAE para la zona rural dispersa con atención directa de la comunidad que facilita los procesos al permitir que los recursos lleguen al fondo de servicios educativos y se pueda hacer el contrato entre la organización comunitaria y el rector. A abril de 2022, se publicó el proyecto de decreto reglamentario y se tiene el estudio del modelo realizado con la colaboración del Banco Mundial, modelo que, se espera, pueda operar en una primera fase piloto en el segundo semestre de 2022, para multiplicarlo en 2023

Se pueden sacar tres conclusiones importantes a partir del análisis de los resultados de acceso y permanencia:

1. La ausencia y deserción son menores si el alumno es beneficiario del PAE.
1. Los resultados en los que se utilizan metodologías causales indican que, si la proporción de alumnos beneficiados por el Programa aumentara de 0 a

100 % en un grado escolar dado, la tasa de ausentismo disminuiría en 1,4 puntos porcentuales, lo que constituye 16 % de tasa de ausencia promedio (9,2 %). Respecto a deserción, el efecto encontrado es de 0,7 puntos porcentuales, que representa 11,5 % de la tasa de deserción promedio (6,5 %). Estos impactos son mayores para alumnos que asisten a escuelas en las zonas urbanas, en el nivel primario y en jornada única. Para la tasa de repitencia el efecto es de 0,6 puntos porcentuales, equivalentes a una reducción de 14 % aproximadamente. Finalmente, el PAE también incrementa la cobertura al aumentar el número de estudiantes matriculados en las sedes.

2. El PAE impacta positivamente los resultados en Saber 3, 5 y 9. El análisis de impacto de Saber 11 indica que, si la proporción de alumnos beneficiados por alimentación escolar llegase a 100 % durante todos los años de secundaria, la calidad educativa de los bachilleres colombianos mejoraría en 0,04 desviaciones estándar.

Asimismo, se pudo identificar qué aspectos operativos (como el número de operadores que tuvo una sede, la frecuencia en la entrega de víveres y la frecuencia de la capacitación de las manipuladoras) afectan los resultados sobre la deserción escolar.

Nota UApA: El mayor problema para la garantía de la estabilidad del servicio se apreciaba en lo operativo, pero su origen estaba en la normatividad, pues al no ser un programa con garantía estable de recursos ni en lo nacional ni en lo territorial, las entidades territoriales no podían adelantar compromisos hasta que se asignara cada fuente, siendo esto casi siempre entre noviembre y enero, con lo que se generaba inicio tardío y contrataciones parciales. La Ley 2167 de diciembre de 2021 soluciona esto de fondo al asegurar la continuidad de los recursos en ambos niveles de gobierno, con lo cual no solo se pasa a tener un recurso estable, sino que ya no hay que esperar a

fin de año para asignaciones y se cuenta con un año completo para planear y adelantar procesos contractuales. Sus efectos deben apreciarse a partir de 2023, ya que 2022 será el primer año en que se pueda aplicar este proceso seguro y anticipado. Con la norma vigente hasta el año anterior, cada ETC hacía en promedio tres contratos al año, con las implicaciones que traían las interrupciones, el cambio de personal cuando se pasaba a otro operador y el nuevo esquema de compras y distribución.

Recomendaciones

Los resultados de la evaluación indican que el PAE es exitoso en las zonas urbanas y en los colegios de jornada única. Sin embargo, no ocurre lo mismo con el impacto del PAE en las zonas rurales. Allí, el PAE reduce en menor magnitud ausencia y deserción, y cuando lo hace, solo es en nivel de primaria.

Nota UApA: Como se mencionó arriba, la mayoría de las sedes rurales son solo de primaria, y los estudiantes continúan su trayectoria en zona urbana. Para este análisis debe revisarse la trayectoria considerando lugar de residencia y comportamiento en el cambio de niveles, asunto ya evidenciado.

Las siguientes recomendaciones sobre la operación del PAE se enfocan en aquellos cuellos de botella que se hacen más complejos dada la localización de las escuelas:

- Asegurar la asignación oportuna de recursos para el año escolar completo, tanto desde el nivel central como desde las entidades territoriales

Nota UApA: Solucionado con la Ley 2167 de 2021.

- Instituir competencia a los CAE para hacer reporte al final del año escolar sobre observaciones de la infraestructura y el estado de equipos y menaje de

los establecimientos y sus sedes. Esto será insumo para el diagnóstico de necesidades de infraestructura, dotación y menaje a nivel de las entidades territoriales, conducente a un plan de intervención para el mejoramiento de las siguientes vigencias.

Nota UApA: Que los CAE reporten lo que por norma debe hacer el rector, que forma parte del CAE, no hace la diferencia. El problema de infraestructura no radica en falta de conocimiento, sino en insuficiencia de recursos para solucionar todo en corto plazo. Consecuentemente, las ETC y el Ministerio vienen apoyando procesos con clara priorización de beneficiarios. El asunto de menaje, como el mismo estudio mencionó en sus conclusiones, tiene mucho que ver con la inestabilidad de los operadores, resultante de las cortas contrataciones, lo que se soluciona con la Ley 2167.

- Establecer responsabilidades contractuales a los operadores para la dotación de equipos y menaje de los comedores escolares integrando verticalmente la operación desde los procesos contractuales. Este proceso debe hacerse de manera gradual con asignación de recursos adicionales, sin reducción en la cobertura ni en la calidad de los alimentos.

Nota UApA: Varias ETC así lo hacen, otras prefieren asumir esa compra y suministro, esa es su competencia y ahí no estaba el problema. Debe entenderse que en este programa concurren varias fuentes de financiamiento, con reglas fiscales diferentes, razón por lo que era indispensable la Ley 2167, que estabiliza el recurso. Al contratarse cada fuente por aparte y si se utilizaba alguna que no permitía incluir menaje o mantenimiento en cocina, claramente esa responsabilidad no podía pasar al operador. Hoy los nuevos lineamientos, expedidos con base en la nueva ley, permiten adelantar una planeación completa de la vigencia con todos los componentes. Los lineamientos solo exceptúan construcción o ampliación de infraestructura, no financiable con recursos PAE, que son competencia de la misma ETC, a las cuales reportan los funcionarios rectores.

- Flexibilización de los menús y formas de preparación de los complementos.

Nota UApA: El avance en este tema los últimos años ha sido enorme. Ya desde el inicio de esta administración se dejó bien claro que los menús son autónomos, de competencia territorial, enmarcados en las minutas, las cuales solo establecen los requerimientos mínimos de cada grupo de alimentos para asegurar un mínimo y balanceado complemento alimenticio. La nueva Resolución 335 de 2021 no solo deja clara la total flexibilidad de los menús, sino que permite ajustar minutas sin afectar el mínimo de proteína y dentro de los niveles de requerimiento energético de cada población. Sumado a lo anterior, se pudo evidenciar que la rigidez no estaba en la norma, sino en la forma como se adelantaban los contratos, lo que llevó a fortalecer a las entidades con capacitaciones, pues los contratos deben responder a realidades temporales del mercado como escasez de productos o abundancia por cosechas y fluctuaciones de precios que hacen insostenible la ración u obligan a mejorarla para aprovechar reducciones de costos.

- Generar alianzas para articular la demanda y oferta de productos locales.

Nota UApA: Con trabajo intersectorial y parlamentario, se expidió la Ley 2046 de 2020 y su Decreto reglamentario 248 de marzo de 2021, a fin de fortalecer las compras públicas y la economía campesina. Los nuevos lineamientos técnicos, administrativos y estándares del PAE (Resolución 335 de 2021) incorporaron un anexo técnico para el desarrollo de la ruta metodológica de la compra local, articulación intersectorial en territorio y seguimiento de la estrategia.

- Revisar las diferencias en los costos de la ración.

Nota UApA: Dentro del sistema de información que se está desarrollando para el PAE, que concluyó su fase de diseño y ya adelanta los primeros módulos, se incluye uno para el análisis de costos, el cual permitirá facilitar

el ejercicio técnico a las entidades territoriales, a la vez que hará que esa información sea transparente, pública y comparable. Así se reducirá el margen de manipulación indebida y aumentará la facilidad de actuación de los órganos de control. Este sistema, aún no concluido y reglamentado como obligatorio, está ya disponible como piloto y lo usan varias ETC.

Nota final UApA

Como se pudo apreciar, este estudio presentó evidencia estadística del gran crecimiento en la cobertura del Programa desde 2012 hasta 2019, del enorme éxito en reducción de la deserción y ausentismo, de su influencia en el bienestar y consecuente efecto en resultados de calidad y fracaso académico, y de la alta aceptabilidad general. Esto se puede apreciar en la percepción de los funcionarios de la Unidad y de las ETC, quienes oyen como principal queja del Programa que se necesita mayor cobertura, mayor contenido nutricional, más complementos suministrados durante la jornada.

Este es un programa de enorme dificultad de operación por el gran número de beneficiarios que involucra (padres y madres, funcionarios de las ETC, instituciones educativas, personal de los operadores); por la gran dispersión geográfica (distancias, condiciones de accesibilidad a las sedes, diferencias climáticas); por la gran diversidad (étnica, cultural, social, económica, territorial); por la variada capacidad institucional para atender sus obligaciones (cantidad de personal y su cualificación, recursos propios para disponer, interés en el Programa). Por todo ello, la estabilidad financiera ya lograda, la sistematización de todos sus procesos en los niveles que se viene desarrollando y la participación comunitaria ampliada y claramente reglamentada en los nuevos lineamientos, además de soportada con información, son la garantía de que este programa será cada vez más eficiente y transparente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Centro Nacional de Consultoría [CNC]. (2021, marzo). *Evaluación de operaciones y resultados del Programa de Alimentación Escolar (PAE) a partir de su transferencia al Ministerio de Educación Nacional*. Departamento Nacional de Planeación (DNP). <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#Evaluaciones/EvalFin/1182>

Contraloría General de la Republica [CGR]. (2019, octubre 29). Diagnóstico perceptivo sobre el Programa de Alimentación Escolar (PAE). https://www.contraloria.gov.co/web/participacion-ciudadana/planes-operativos/planes-operativos/estrategia-nacional-2014-2018/evaluacion-concertada-al-programa-de-alimentacion-escolar-pae-2019/-/document_library/bmpv/view_file/614073?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_bmpv_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fweb%2Fparticipacion-ciudadana%2Fplanes-operativos%2Fplanes-operativos%2Festrategia-nacional-2014-2018%2Fevaluacion-concertada-al-programa-de-alimentacion-escolar-pae-2019%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_bmpv%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview

Decreto 1852 de 2015. “Por el cual se adiciona el Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 4.º del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6.º de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2.º del artículo 2.º 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”. Presidencia de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=63514>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2012, mayo 28). *Criterios y metodología para aplicar el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012 (por el cual se garantiza la operación del sistema general de regalías) en alimentación escolar y régimen subsidiado de salud*. (Documento CONPES Social 151). https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/3164.pdf

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. (2020). *Guías alimentarias basadas en alimentos para la población colombiana mayor de 2 años*. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SNA/guias-alimentarias-basadas-en-alimentos.pdf>

Ley 115 de 1994. “Por el cual se expide la ley general de educación”. Congreso de la República de Colombia. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.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 del cual se garantiza la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) durante el calendario académico”. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-400474_recurso_32.pdf

Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2015). *Resolución 16432. “Por la cual se expiden los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE)*. <https://vlex.com.co/vid/resolucion-numero-16432-2015-584426254>

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] & Unidad Administrativa de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender [UApA]. (2022). *Estrategia de transparencia y eficiencia en el Programa de Alimentación Escolar (PAE): nota técnica*.

Unidad Administrativa de 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>

