

ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA EN EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE)

Nota técnica



La educación
es de todos

Mineducación

Alimentos para
Aprender



La educación
es de todos

Mineducación

ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA EN EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE)

Nota técnica

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

Colaboración Banco Mundial

Santiago De la Cadena Becerra

Tatiana Rodríguez

María Margarita Zuleta

Revisión técnica

Vivian Argueta Bernal

Coordinación editorial

Corocora RBT S.A.S.

Edición y corrección de estilo

Andrés Castillo Brieva

Diseño y diagramación

SOLA

Citación sugerida APA 7

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

ISBN: 978-958-785-346-9

Bogotá D.C., mayo de 2022

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL
DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR-ALIMENTOS
PARA APRENDER

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

Juan Carlos Martínez Martín

Subdirector general UApA

Juan David Vélez Bolívar

Equipo técnico

Unidad Administrativa

Especial de Alimentación Escolar-Alimentos
para Aprender (UApA)



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



TABLA DE CONTENIDO

- 8 **¿QUÉ SON LAS NOTAS TÉCNICAS?**
- 10 **¿EN QUÉ CONSISTE EL SISTEMA DE NOTAS TÉCNICAS DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR-ALIMENTOS PARA APRENDER (UApA)?**
- 11 **AGRADECIMIENTOS**
- 12 **RESUMEN**
- 14 **LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS**
- 15 **INTRODUCCIÓN**
- 18 **I. ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y NUEVOS LINEAMIENTOS DEL PAE**
- 18 Desarrollo histórico, institucional y normativo del Programa
- 21 Avances normativos para una mayor participación y consolidación de la transparencia PAE
- 23 Nuevos lineamientos y estructura del PAE
- 25 **II. GENERACIÓN DE INFORMACIÓN PÚBLICA PERMANENTE DEL ESTADO DE ATENCIÓN EN CADA ET**
- 25 Informe de Operación (INOP) semanal, una herramienta de información oportuna y permanente
- 29 **III. DESARROLLO Y MONTAJE DE UN ECOSISTEMA DE INFORMACIÓN EFICIENTE Y TRANSPARENTE PARA LA EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO POR PARTE DE LA CIUDADANÍA Y LOS ÓRGANOS DE CONTROL**
- 29 El Sistema de Información del PAE (SiPAE): un sistema para la eficiencia y la transparencia
- 33 SiPAE, el ecosistema de información del PAE, una apuesta por la modernización
- 36 MiPAE, un sistema para gestionar de forma eficaz la información de los beneficiarios y de las raciones
- 37 SiGEPAE, un sistema integral de gestión y evaluación para el PAE
- 40 PAEstar al Día, la herramienta de control social y participación ciudadana del PAE
- 42 Conclusiones: una hoja de ruta para la implementación del SiPAE
- 44 **IV. DISEÑO Y PUESTA EN OPERACIÓN DE AUDITORÍAS ANUALES DE VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL SERVICIO Y VERACIDAD DE LA INFORMACIÓN REPORTADA**
- 44 La auditoría externa: un nuevo modelo para la verificación y el seguimiento

TABLA DE CONTENIDO

- 47 V. ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO MODELO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS POR EFICIENCIA Y CUMPLIMIENTO**
- 47 Asignación objetiva y transparente para un PAE con calidad

- 50 VI. ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL PARA IMPULSAR CALIDAD, INOCUIDAD Y COMPRAS LOCALES**
- 50 UApA, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y MinSaud, una triada por la alimentación escolar
- 53 La UApA, el sector agrícola y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) fortalecen economías locales

- 55 VII. AJUSTE NORMATIVO Y DE LINEAMIENTOS QUE FORTALECEN LA EFICIENCIA Y LA TRANSPARENCIA**
- 55 La actualización normativa reconoce la realidad del territorio, evoluciona con él y entrega herramientas y mecanismos adecuados para su efectiva operación

- 59 VIII. DIFUSIÓN DE LAS BUENAS PRÁCTICAS EN EL PAE**
- 60 Confianza pública en el Programa: resultado del buen y verificable manejo del PAE, reto asumido por la UApA con cercanía, presencialidad y rendición de cuentas permanente
- 60 Estrechar lazos
- 61 Prácticas de innovación, prevención y acción

- 62 CONCLUSIONES**
- 64 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

LISTA DE FIGURAS

- 20** Figura 1. Línea de tiempo del Programa de Alimentación Escolar (PAE)
- 32** Figura 2. Componentes y actores del SiPAE
- 34** Figura 3. Relación del SiPAE con las etapas operativas del PAE
- 39** Figura 4. Herramientas ofrecidas por el SiGEPAE a los equipos territoriales del PAE
- 40** Figura 5. Objetivos de PAEstar al Día
- 41** Figura 6. Funcionalidades de PAEstar al Día
- 42** Figura 7. Aviso promocional para registrarse en PAEstar al Día

LISTA DE TABLAS

- 35** Tabla 1. Actores y roles considerados en el PAE



¿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 del sistema conformado por una serie de documentos contruidos por un equipo interdisciplinar de la UApA como política implementada, basados en la observación del desarrollo del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en territorio. 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.

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 Unidad Administrativa de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender (UApA), en atención a su función legal y a las instrucciones impartidas por el presidente Iván Duque Márquez, y en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), adelanta múltiples estrategias para garantizar la transparencia en el manejo del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y la recuperación de la confianza pública.

En la formulación de la UApA, se estableció la obligación de mejorar la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos del PAE. Esto obedece a que, como se trata de un programa tan exitoso, todos los estamentos quieren y apuestan a que funcione, se amplíe y mejore de manera continua. Sin embargo, se debe partir de un aspecto que no puede ocultarse y es el hecho de que también se trata de un programa con mala imagen en sus procesos contractuales y con dudas sobre el óptimo desarrollo del servicio y su calidad.

Quienes han conocido de cerca el Programa a lo largo de su historia saben de su enorme crecimiento y de su real impacto. **Mientras en 2012 el Programa solo atendía al 10 % de los escolares matriculados en el sector oficial, en 2021 su cobertura llegó al 74% de la población escolar, pasando de operar en el 23% de las sedes educativas del país en 2012 al 96% en 2021.** Lo que demuestra el enorme esfuerzo de la nación y las entidades territoriales (ET) para su ampliación. Ejemplo de este compromiso cada vez mayor con el PAE ha sido el incremento, dispuesto por el presidente, de los recursos asignados desde el presupuesto nacional, los cuales crecieron un 40% en el periodo de gobierno.

En esta nota técnica se detallan los antecedentes normativos y fácticos del Programa, los nuevos lineamientos dictados por la UApA, y las normas de rango legal gestionadas y apoyadas por el Gobierno nacional a través de la misma Unidad, y en concurso con el MEN. Tales normas apuntan a la consolidación eficiente y transparente del PAE y persiguen siempre el mismo objetivo principal: apoyar el derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ), para contribuir así al acceso con permanencia y bienestar de este grupo poblacional en el sistema educativo oficial, y a su inclusión mediante una más adecuada focalización.

Como parte de la consolidación del Programa y de la búsqueda permanente de la generación de confianza y tranquilidad ciudadanas, la UApA ha definido siete estrategias que se desarrollan y explican en detalle a lo largo de esta nota técnica. Estas son:

1. Generación de información pública permanente del estado de atención en cada ET.
2. Desarrollo y montaje de un ecosistema de información eficiente y transparente para la ejecución y seguimiento por parte de la ciudadanía y los órganos de control.
3. Diseño y puesta en operación de auditorías anuales de verificación del cumplimiento del servicio y veracidad de la información reportada
4. Establecimiento de un nuevo modelo de asignación de recursos por eficiencia y cumplimiento.
5. Articulación intersectorial para impulsar calidad, inocuidad y compras locales.
6. Ajuste normativo y de lineamientos que fortalezcan eficiencia y transparencia.
7. Difusión de las buenas prácticas realizadas en toda la cadena de operación.



LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ACFC	Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria
BM	Banco Mundial
CAE	Comités de Alimentación Escolar
CCE	Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente
CHIP	Consolidador de Hacienda e Información Pública
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ET	Entidades territoriales
ETC	Entidades territoriales certificadas
ETnC	Entidades territoriales no certificadas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
INOP	Informe de Operación
INS	Instituto Nacional de Salud
Invima	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MinSalud	Ministerio de Salud y Protección Social
MiPAE	Sistema de Gestión y Seguimiento de Beneficiarios
NNAJ	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PAEC	PAE para el Aprendizaje en Casa
PGN	Procuraduría General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SECOPI	Sistema Electrónico de Contratación Pública
SiGEPAE	Sistema Integral de Gestión y Evaluación del PAE
Simat	Sistema de Matrícula Estudiantil
SiPAE	Sistema de Información del PAE
UApA	Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender

INTRODUCCIÓN

“Transparencia: si las personas no pueden rastrear y sentir el beneficio del proceso de gasto, se reduce la confianza en el sistema”.

Che y Olano (s. f.)

Los países de Latinoamérica y el Caribe, casi sin excepción, vienen trabajando desde tiempo atrás en la consolidación de Programas de Alimentación Escolar (PAE) adecuados a sus realidades, que den respuesta a las situaciones de malnutrición. Sin embargo, sus enfoques no siempre han sido iguales. Unos países se han concentrado en la malnutrición, formulando el programa como una solución alimentaria, y otros lo han inducido y planificado como una forma de complemento a la alimentación en casa que ayuda a frenar la deserción escolar y que tiene cada vez más componentes de universalidad, inclusión y mejora de economías locales. Pero sin importar cuál sea el caso, lo cierto es que todos los países de la región le vienen apostando a una nueva visión de los PAE. El resultado es que en la actualidad dichos programas se han convertido en expresión, por una parte, de una creciente madurez en la concepción del acceso a una alimentación adecuada en el ámbito escolar, como un derecho humano elevado a rango constitucional, y, por otra parte, de una visión de corresponsabilidad de los diferentes actores que en cada espacio nacional determinan unir esfuerzos.

Los PAE, en buena parte de los países latinoamericanos, han servido para la ejecución de políticas públicas cuyos objetivos, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), son:

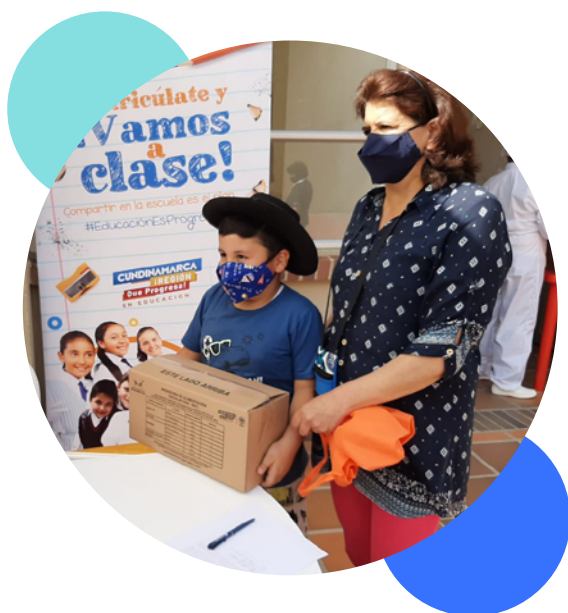
la reducción de la pobreza, la protección social y el establecimiento de estrategias de seguridad alimentaria nutricional (SAN), funcionando en la mayoría de los casos, como programas de apoyo vinculados al sector educativo para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes. (2016, p. 1)

Como lo señala la investigadora Libia Inés Martínez Hernández, de la Asociación de Dietistas y Nutricionistas de Medellín:

los PAE tienen relevancia en América Latina y el Caribe constituyéndose como una estrategia de protección social que ha demostrado ser efectiva, en la medida que contribuyen a la incorporación y la permanencia, y a disminuir la deserción escolar en niños y adolescentes, logrando un mejor desempeño escolar y otros beneficios en las áreas de la nutrición y la salud, como es la de formación en hábitos y estilo de vida saludables, lo cual contribuye a garantizar los derechos a la educación y la alimentación. (Martínez Hernández, 2012)

El enfoque del Programa en Colombia se puede evidenciar a lo largo de esta nota técnica, así como en todo el componente del sistema de notas técnicas y de instrumentos normativos y lineamientos que han entrado en vigor y que viene dando a conocer la Unidad Administrativa de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender (UApA), con la participación de la institucionalidad del sector. El país le apuesta a consolidar una política pública con institucionalidad propia, formulada como tal en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Pacto Por Colombia, pacto por la equidad”, el cual establece que la UApA debe “fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar” (Ley 1955, 2019, art. 189). El PND le señala a la UApA objetivos muy claros, desarrollados en el Decreto 218 (2020), los cuales se vienen trabajando de manera integrada con los entes territoriales y los demás actores del PAE.

En la presente nota técnica se abordan las visiones y las siete estrategias que la UApA ha estructurado y viene aplicando con la importante participación del sector, para garantizar el buen manejo del PAE y generar confianza en la ciudadanía. La transparencia de lo público se trabaja y se mide día a día.



Las siete estrategias se enuncian aquí brevemente y cada una corresponde a una sección del presente documento. Previamente, el documento dedica un capítulo al desarrollo histórico del Programa y a su evolución institucional y normativa, poniendo énfasis en los nuevos lineamientos técnicos expedidos por la UApA, formulados y desarrollados en la Resolución 335 (2021b) y en sus anexos técnicos. Las siete estrategias son las siguientes:

1. *Generación de información pública permanente del estado de atención en cada ET:* Desde el 23 de febrero de 2021, la UApA genera un reporte público semanal en su sitio web, que ha permitido ver el cumplimiento del servicio en cada Entidad Territorial Certificada (ETC), así como los puntos críticos o alertas del servicio. Este reporte se ha enriquecido y ha permitido controlar doce variables fuera de sus observaciones específicas, y se ha convertido en herramienta importante para el control social y de los órganos de control.
2. *Desarrollo y montaje de un ecosistema de información eficiente y transparente para la ejecución y seguimiento por parte de la ciudadanía y los órganos de control:* Con la cooperación del Banco Mundial (BM) se adelanta de manera diligente el diseño del ecosistema de información, a fin de hacer más eficiente la ejecución, gestión, seguimiento y monitoreo del PAE. Este ecosistema está planteado para generar herramientas de apoyo, pensando siempre en facilitar el trabajo que hacen los equipos territoriales del PAE, los operadores y los directivos de los establecimientos educativos, para fomentar la transparencia y generar participación ciudadana amplia.
3. *Diseño y puesta en operación de auditorías anuales de verificación del cumplimiento del servicio y veracidad de la información reportada:* Para lograr esto se llevó a cabo la primera auditoría externa (piloto) a las ETC, a fin de establecer un proceso

anual permanente de verificación del cumplimiento del servicio ajustado al marco normativo, así como de verificación de la calidad y veracidad de la información oficialmente reportada. Estas auditorías cumplen el propósito principal de identificar oportunidades de mejora y de documentar hechos punibles y trasladarlos a los órganos de control competentes.

4. *Establecimiento de un nuevo modelo de asignación de recursos por eficiencia y cumplimiento:* Un modelo de asignación de recursos por cumplimiento, tanto en acción como en reporte, evidencia el compromiso de la UApA con la eficiencia y la transparencia. El inicio oportuno y sin interrupción durante la vigencia, sostenimiento y ampliación de la cobertura con los parámetros establecidos, el manejo eficiente de los recursos y el compromiso de cofinanciación, son ahora la llave para acceder a más recursos de la nación.
5. *Articulación intersectorial para impulsar calidad, inocuidad y compras locales:* La articulación de la UApA con el Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud), el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) está rindiendo frutos en la garantía de calidad, inocuidad y mejoramiento de compras locales, con el consecuente mejoramiento del servicio a los estudiantes beneficiarios del PAE.
6. *Ajuste normativo y de lineamientos que fortalezcan eficiencia y transparencia:* La UApA, en su labor de gestión legislativa, apoyó trámites que se cristalizaron en la Ley 2042 (2020), referente a una mayor participación de las asociaciones de padres de familia en el control y vigilancia del PAE. De igual manera, ayudó a consolidar la Ley 2046 (2020), que establece mecanismos para la promoción y participación de la pequeña producción local agropecuaria y de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) en un tema tan importante como los mercados de compras públicas de alimentos. Igualmente, la gestión se extendió a las hoy leyes de la República 2167 de 2021, que garantiza la operación del PAE durante el calendario académico, y 2195 de 2022 (artículos 51 y 52), que da protección al servicio en desarrollo de los procesos contractuales adelantados, garantizando mayor transparencia.
7. *Difusión de las buenas prácticas realizadas en toda la cadena de operación:* La difusión de las buenas prácticas en la operación del PAE, así como el alto nivel de satisfacción de la comunidad en un significativo porcentaje de ETC, son fundamentales para comprender que la mayor parte del recurso cumple su objetivo, y para demostrar que las normas del Programa sí se pueden aplicar de manera transparente y eficiente. La confianza pública en el Programa, producto del buen y verificable manejo del PAE, es el principal reto de la UApA.

I. ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y NUEVOS LINEAMIENTOS DEL PAE

La normativa del PAE ha tenido un proceso de adecuación, ajuste y actualización que responde a las necesidades, realidades y momentos institucionales, culturales y sociales que se han presentado durante la ejecución del Programa. Su actualización se ha dado para que contribuya cada vez más y de manera plena a la transparencia, y para que los espacios de información y acceso a procesos y procedimientos sean adecuados y más eficientes. El propósito es integrar activamente a interesados, beneficiarios y ciudadanos, de modo que el Programa se consolide como una política pública coherente y construida entre todos, en la que se pueda rastrear objetivamente el gasto y se pueda sentir su beneficio.

Desarrollo histórico, institucional y normativo del Programa

La entrada en vigor de la Ley 39 de 1903 marca el punto de partida de la reforma educativa en la primera mitad del siglo XX. Es gracias a ella que en 1926 se crea el primer hito del Programa con el nombre de “Comedores escolares”, instaurados por el educador Rafael

Bernal Jiménez (1898-1974) a mediados de los años veinte, en el departamento de Boyacá.

Este inicio de política pública se extiende luego desde Boyacá a otras regiones del país. Empieza a normatizarse mediante uno de los primeros antecedentes del Programa de Educación Escolar (PAE), como lo fue el Decreto 219 (1936), “Por el cual se reglamenta la manera de percibir el auxilio concedido por la Nación a los restaurantes escolares”. Posteriormente, en el año 1941, mediante el Decreto 319, la nación le da más alcance y forma, ya que autoriza al MEN (creado por las leyes 7 de 1886 y 56 de 1927) a girarle recursos del presupuesto bajo el concepto de “aporte de la nación para dotación y mantenimiento de restaurantes escolares” (1941, art. 1). El Decreto faculta al MEN a “autorizar a los departamentos, por medio de resoluciones, para dar participación del aporte nacional para restaurantes escolares, a municipios que hayan comprobado su incapacidad fiscal para votar partidas en sus presupuestos” (Decreto 319, 1941, art. 6), con lo cual el Programa adquiere mayor cobertura y un cuerpo de política pública nacional. Más tarde, con la Ley 75 de 1968 se crea el Instituto Colombiano de Bienestar



Familiar (ICBF), entidad que asume las funciones del entonces Instituto Nacional de Nutrición, entre las cuales se encontraba la ejecución del Proyecto de Protección Nutricional y Educación Alimentaria en Escuelas Oficiales de Educación Primaria.

La Ley 715 (2001) (que asigna recursos del Sistema General de Participaciones [SGP] a educación y salud, entre otros) establece que corresponde a “distritos y municipios garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción”, y que “en desarrollo de esta competencia deberán adelantar programas de alimentación escolar” (2001, art. 76, num. 17). Este mandato se desarrolla en la misma ley, cuando en ella se determina una participación prioritaria de 0,5 % del SGP “a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar” (Ley 715, 2001, art. 2, par. 2). Estos recursos se complementaban con los asignados para tal fin al ICBF, entonces encargado del Programa.

A partir del año 2006, los objetivos del Programa se vinculan al sistema educativo. El Programa adquiere así el enfoque de una herramienta que contribuye a incrementar la matrícula oficial, reducir el ausentismo y mejorar la función cognitiva de los escolares.

En el año 2007, se dicta la Ley 1176, que estableció una asignación presupuestal especial a la alimentación escolar abriendo la posibilidad de que a nivel local se pueda ejecutar el programa por medio de recursos de diferentes fuentes. Además, determinó que los municipios elegirían las instituciones educativas públicas en las cuales los operadores prestarían este servicio, priorizando aquellas que “atiendan población desplazada, comunidades rurales e indígenas y a los establecimientos educativos con la mayor proporción de la población clasificada en los niveles 1 y 2 del Sisbén” (Ley 1176, 2007, art. 19).

Desde entonces, el Programa se ha ido consolidando, al punto de tener hoy una estructura de política pública construida entre varios actores y una fortaleza institucional. Esta última es fruto de la creación legal de la UApA, de una definición clara de sus fuentes de financiamiento —en desarrollo de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia (1991)— y de una focalización más acorde con la realidad nacional. La figura 1 presenta una línea de tiempo que complementa este recuento histórico, con la evolución normativa e institucional del Programa.

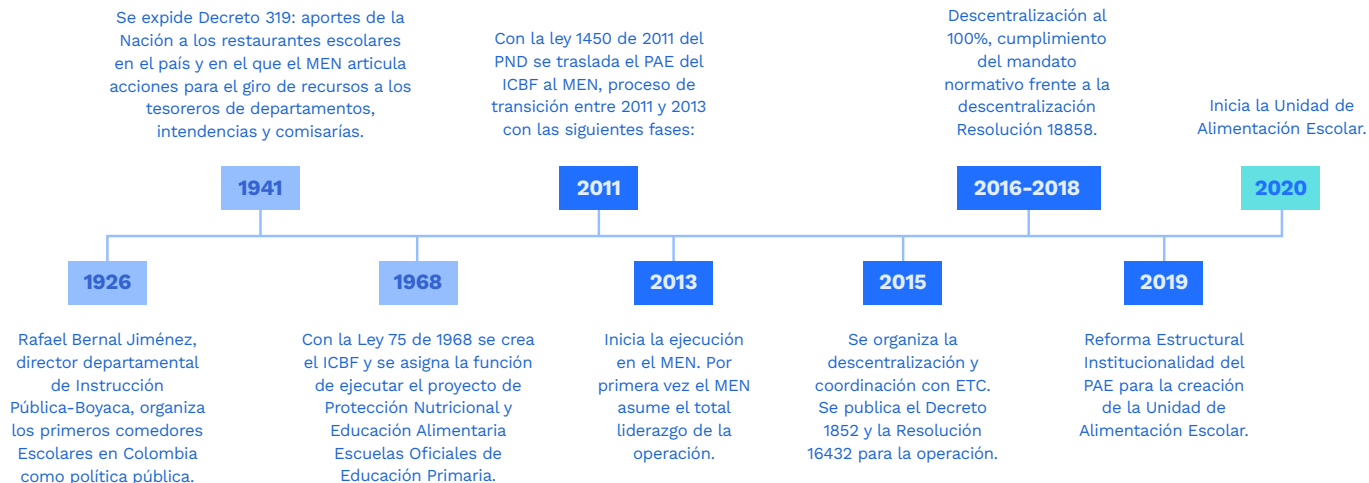


Figura 1. Línea de tiempo del Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Fuente: Elaboración propia

Desde sus inicios, hace aproximadamente 80 años, el PAE ha vinculado diferentes esquemas para su operación. Inicialmente, funcionó con organizaciones de base solidaria de carácter centralizado, contratadas por una entidad del orden nacional, el ICBF. Posteriormente, operó con las entidades territoriales bajo un esquema descentralizado, cambio que empezó cuando el Programa transitó del sector social al sector educación y pasó a las ETC.

El PAE se desarrolla bajo un modelo descentralizado, reglamentado por el Decreto 1852 (2015). Según este modelo, su operación en territorio se encuentra a cargo de 96 ETC en educación, las cuales, en articulación con los municipios no certificados, llevan a cabo la prestación del servicio. Así lo observó y desarrolló el gobierno del presidente Iván Duque Márquez, quien da cumplimiento al compromiso establecido de crear una entidad adscrita al MEN, con autonomía administrativa y presupuesto propio (vida jurídica que se materializa en el Decreto 218 [2020], el cual le fija objeto, objetivos, funciones

y estructura a la entidad). La UApA, como entidad oficial responsable de un programa de gran impacto, tiene la misión de fortalecer al PAE como una estrategia que apunta claramente a la promoción de la transparencia, a la eficacia como condición permanente de la prestación de la contratación y a la eficiencia en la financiación, tal y como lo determinan claramente los lineamientos establecidos por la Unidad, contenidos en la Resolución UApA 335 (2021) y en los anexos técnicos que la desarrollan.

En este rápido recorrido es necesario mencionar que la creación de la Unidad coincidió con la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, causada por la pandemia del covid-19. Esta situación incidió notablemente en el PAE. Por una parte, la nueva institucionalidad (UApA) solo tenía una semana de haber sido activada con la posesión de su primer director general. Por otra parte, para enfrentar la normatividad de la emergencia (decretos legislativos 470 y 533 de 2020), se debió crear la estrategia del PAE para Aprendizaje en Casa (PAE-

C)¹. Esta estrategia generó la posibilidad de ajustar todo el esquema operativo del Programa, así como ajustar, modificar o hacer nuevos contratos para garantizar el servicio, girando de manera temporal los recursos de calidad directamente a las ETC.

Después de decretado por el Gobierno nacional el aislamiento el 17 de marzo de 2020, los decretos 470 y 533 de 2020 se desarrollaron al interior de la UApA mediante la Resolución 006 de 2020. Se reglamentó el PAE para Aprendizaje en Casa y se hizo una modificación transitoria de los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del PAE vigentes hasta ese momento. **La rápida respuesta normativa, aunada a la administrativa, dieron como resultado que Colombia fuera el país con mejores resultados en materia de PAE en toda la región de América Latina y el Caribe.** Así se reconoció la implementación de un servicio que apoyaba el proceso de aprendizaje en casa y permitía que el aislamiento social fuera menos dramático y sirviera a las familias para aliviar la situación. El programa fue el único de América Latina que estableció tres alternativas de suministro para adaptarse a la diversidad nacional.



Avances normativos para una mayor participación y consolidación de la transparencia PAE

La UApA también se ha enfocado en atender el mandato legal (Ley 1955 de 2019, art. 189) de fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar, para lo cual ha establecido los más altos estándares administrativos, técnicos y operativos. En este propósito, también ha definido esquemas que promueven e incentivan la transparencia en la contratación del Programa, con el desarrollo y puesta en marcha de las funciones establecidas en el Decreto 218 (2020), que incluyen “promover la participación ciudadana o cualquier otra modalidad de control social que constituya o integre la ciudadanía” (art. 3, num. 13) con la participación de los diferentes actores del Programa, propósito para el cual ya se cuenta con herramientas legales gestionadas por la Unidad. Claramente se aprecian instrumentos de participación más definidos, que sin duda buscan una mayor transparencia, pertenencia y participación en la gestión y que han sido adelantado por la UApA en cumplimiento de las normas que así lo establecen, tal como se describe a continuación.

La Ley 2042 (2020) incorpora temas relacionados con la participación de las asociaciones de padres y madres de familia en el control y vigilancia del Programa. Si bien los padres y madres cuentan con participación en el PAE por medio de los Comités de Alimentación Escolar (CAE)² de las instituciones educativas, la UApA consideró necesario ajustar los

1 Ante la declaratoria del covid-19 como una pandemia (11 de marzo de 2020), el Gobierno nacional emitió el Decreto 417 (2020), por el cual se dictaron medidas para permitir que el PAE se brindara en casa a niños, niñas y adolescentes inscritos en el sector oficial. Esta nueva estrategia del PAE se denomina PAE para Aprendizaje en Casa (PAEC) y se describe en detalle en la nota técnica titulada *Diversidad, pertinencia y calidad: elementos fundamentales para la política pública de alimentación escolar* (Ministerio de Educación Nacional [MEN] & Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender [UApA], 2022).

2 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 las niñas, niños y adolescentes. Los comités se encuentran conformados por el rector de cada institución educativa o su delegado, tres padres o madres de familia, el personero estudiantil o su suplente, y dos niñas o niños titulares de derecho del PAE.

lineamientos técnicos del Programa para ofrecer una participación más acorde con los estándares establecidos por la nueva ley. Así se dispuso en el anexo de participación ciudadana, que desarrolla el eje de transparencia previsto en el artículo 11 de la Resolución UApA 335 (2021b).

Igualmente se cuenta con la Ley 2046 (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”, cuyos mecanismos han requerido, para su materialización, la participación activa de la UApA y formular una actualización de los lineamientos técnicos-administrativos de la operación del PAE, en el tema específico de compras públicas locales con carácter obligatorio en los términos y condiciones previstos por dicha ley.

Como la presente nota técnica se ocupa del principio de la transparencia, es importante referir aquí la Ley 2195 (2022), con la cual se adoptaron medidas en esa materia, y para la prevención y lucha contra la corrupción. En especial se destacan los artículos 51 y 52, promovidos por la UApA, que claramente dan protección al servicio en desarrollo de los procesos contractuales. El artículo 51 establece una inhabilidad de diez años por incumplimiento reiterado en contratos de alimentación escolar, cerrando así el paso a operadores que no hayan tenido un buen manejo de sus contratos PAE. Por su parte, el artículo 52 modifica el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, e incluye los contratos PAE dentro de aquellos en los que se deben pactar cláusulas excepcionales para la terminación, modificación, interpretación unilateral o caducidad. Estos artículos constituyen un logro, puesto que reducen riesgos de parálisis del servicio por incumplimientos que induzcan a la administración a tomar medidas excepcionales.

Los anteriores son algunos de los esfuerzos normativos que entregan herramientas para la real participación de los grupos de interés y que buscan el fortalecimiento de los territorios y el ejercicio de uno de los principios rectores de la administración: la transparencia.

Finalmente, sobre este contexto normativo cabe decir que la normativa vigente que refuerza la participación con una más clara visión y un desarrollo del principio de transparencia, no solo incluye las leyes hasta aquí descritas, sino que también abarca la Ley 2167 de 2021, que si bien tuvo su iniciativa a nivel parlamentario, contó también con la gestión decidida de la UApA y el MEN, y fue sancionada por el presidente de la República, lo que garantizará la operación del PAE durante el calendario académico. Esta norma se encuentra en proceso de reglamentación, y con la activa participación de la UApA, determina que el PAE es “un servicio del sector educativo público, de importancia estratégica” (2021). Establece, además, aspectos de enorme importancia para el mejor desarrollo del Programa. Para garantizar el suministro oportuno, determina que el Gobierno nacional, los distritos, los departamentos y los municipios tiene el deber de asegurar la disponibilidad de recursos por periodos iguales o superiores al calendario académico, siempre respetando “los principios de planeación presupuestal y los criterios de sostenibilidad fiscal contenidos en el ordenamiento jurídico colombiano” (Ley 2167, 2021, art. 2).

Se complementa ese mandato con los establecido en el parágrafo 1, en el cual se dice que las ETC tienen el deber de “adelantar la planeación con tiempo suficiente, así como los trámites administrativos, contractuales y presupuestales necesarios” (Ley 2167, 2021, art. 2) Así es como se deberá atender la progresividad establecida y reflejada en los criterios de priorización de sedes y grados. Igualmente, el ejercicio debe aplicar claramente el orden previsto

como bolsa de recursos provenientes de las diferentes fuentes de financiamiento.

Igualmente, en el artículo 3 se autoriza de manera expresa a las entidades territoriales (ET) a encargarse de la prestación del servicio de alimentación escolar y a realizar transferencias a los fondos de servicios educativos de los establecimientos. El fin es ejecutar la prestación del servicio con los padres y madres a través de las asociaciones, siempre y cuando estas manifiesten previamente su interés y se ciñan a los requisitos del PAE.

Sobre esta nueva ley de la República, cabe destacar la disposición encontrada en los diferentes congresistas a conocer con mayor profundidad el PAE y las causas de los problemas que se quieren solucionar. Esta actitud permitió ajustar el proyecto de ley, el cual fue aprobado por unanimidad en el último debate.

Lo anterior ha constituido un gran reto y se ha reflejado en el accionar con una ampliación de la cobertura y con una garantía de continuidad, calidad e inocuidad en la alimentación escolar. Todo esto se ha conseguido proponiendo y adelantando modelos de operación que fortalecen la territorialidad. Además, ha implicado el desarrollo de actividades articuladas con ET en temas relacionados con planeación, contratación, implementación y ejecución (estas actividades se detallan en normas y contenidos que se exponen más adelante).

Es evidente que el buen funcionamiento del PAE no descansa exclusivamente en la gestión del Gobierno nacional. Depende especialmente de las ET (certificadas y no certificadas); de las instituciones educativas con sus rectores, docentes y administrativos; del personal manipulador de alimentos, y de los operadores y proveedores, personas todas que son las verdaderas responsables del funcionamiento de la operación. Pero para que esta operación sea exitosa en todo el territorio nacional y en las más de

44.000 sedes educativas atendidas, es fundamental la participación de los beneficiarios, es decir, de los estudiantes, así como de los padres, madres y acudientes, no solo en el funcionamiento, sino también en la transparencia, por medio del desarrollo de la vigilancia colectiva.

Nuevos lineamientos y estructura del PAE

El propósito de los nuevos lineamientos fue darles una mayor dinámica y practicidad a los diferentes componentes funcionales, de modo que quedaran amarrados materialmente al contenido de la Resolución 335 (UApA, 2021b), que mantiene incólumes los principios rectores, el objetivo central del Programa, así como sus conceptos básicos y el reconocimiento de sus actores internos y externos.

La estructura propuesta fue consultada en atención a los principios de una gobernabilidad bien entendida. Se socializó, ajustó y publicitó, observando principios tan importantes como la coordinación, la concurrencia, la corresponsabilidad y la subsidiariedad. Como parte de la estructura resultante, cabe mencionar aquí la Resolución 335 (UApA, 2021b), cinco anexos técnicos y la Caja de Herramientas.

Resolución UApA 335 de 2021

En el objeto general de la Resolución, así como en el del Programa y los anexos, se formulan disposiciones claras para facilitar la comunicación y el intercambio institucional nacional. Se determinan criterios de focalización, actores y sus responsabilidades; se establece la financiación del Programa y sus fuentes; se definen ejes temáticos concretos que sirven de directriz del desarrollo en los diferentes anexos técnicos, y se establecen los mecanismos de control social y participación ciudadana. Desde la perspectiva de la corresponsabilidad, puede decirse

que se trata de una norma de carácter heterónomo, pero respetuosa de los distintos roles, sin soslayar la subsidiariedad como fuente de autonomía de los mismos actores.

La Resolución, al igual que los desarrollos de sus anexos, contiene reglas orientadas a realizar las acciones que se necesitan para ejecutar un programa cada vez en mejores condiciones, con mayor cobertura y más calidad.

Algunos aportes puntuales de la Resolución UApA 335 de 2021

- Al determinar el alcance del Programa, establece más claramente la atención diferencial para comunidades con población mayoritariamente indígena, con lo cual pone de presente el contenido del artículo 5 del Decreto 1852 (2015).
- Agrega mayor precisión en aspectos tan importantes como la reducción del ausentismo y el aporte al logro de las trayectorias educativas completas. Indica que el objetivo del Programa es la población matriculada oficialmente y en presencialidad, y deja claro que la población en extraedad y semipresencialidad no es parte del objetivo por mandato legal.
- Indica que los criterios de priorización se centran, no en las instituciones educativas, sino en las sedes y los grados. Para esto parte de las sedes con jornada única, deja en claro que se trata de un ejercicio técnico y tiene en cuenta un procedimiento progresivo y avalado por el Comité Territorial de Planeación y Seguimiento del PAE, actor de gran importancia en todo el proceso.
- Se destaca que se entrega al CAE, como instancia de participación y seguimiento idónea, la realización de los ajustes que deban hacerse, en procura de una mayor eficacia y eficiencia, con el fin de no generar

desperdicios y atender prioritariamente beneficiarios en condiciones especiales.

- Pone de presente la posibilidad de atender a estudiantes matriculados mediante la estrategia de Residencias Escolares, para lo cual establece acciones, gestiones y medios de financiación.
- Prevé y establece el procedimiento que debe seguirse para prestar el servicio ante imprevistos y emergencias, de manera transitoria, en situaciones excepcionales, las cuales, llegado el momento, serán objeto de reglamentación por parte de la UApA.
- Precisa la financiación del PAE en todo lo correspondiente a las fuentes que establece la Ley, a la conformación de la bolsa común de recursos y a los mecanismos para su consolidación. Además, establece de manera precisa la responsabilidad de las ETC en el manejo y administración del recurso. Este aspecto tiene un desarrollo muy concreto en el anexo técnico administrativo y financiero. En él se contemplan los casos en los que se debe acudir a vigencias futuras y se dan indicaciones para que las ETC gestionen recursos del SGR.
- Da relevancia al componente ciudadano, a las organizaciones sociales, así como a los estudiantes beneficiarios del PAE, por ser estos los actores principales.
- La Resolución, en su parte central y estructural, establece y define de manera precisa los ejes temáticos, los que se constituyen en lineamientos de obligatorio cumplimiento para las ETC de manera directa y para las ET no Certificadas (EtnC). Estos ejes se desarrollan en anexos técnicos como el presente y son los siguientes: eje de financiación; eje de transparencia; eje de cobertura; eje de calidad, inocuidad y alimentación saludable, y eje de fortalecimiento territorial.

II. GENERACIÓN DE INFORMACIÓN PÚBLICA PERMANENTE DEL ESTADO DE ATENCIÓN EN CADA ET

Como ya se expuso en el apartado anterior, el PAE se desarrolla bajo un modelo descentralizado y su operación corre a cargo de las 96 ETC en educación, la cuales realizan esta labor en articulación con los municipios no certificados. Según el contenido y alcance de la política pública, debe existir un desarrollo de las actividades de planeación, contratación, implementación y ejecución, todas las cuales están descritas en los lineamientos vigentes formulados en la Resolución 335 (UApA, 2021b) y sus anexos técnicos, en la Resolución 18858 (MEN, 2018) para población indígena, y en los lineamientos transitorios de la Resolución 0007 (UApA, 2020) para el aprendizaje en casa. Asimismo, es de vital importancia que todos estos procesos queden debidamente documentados, y que se genera información oportuna y permanente que permita la evolución y mejora continua del PAE. En esta sección se presentan los diferentes mecanismos que han sido establecidos para generar dicha información.

El PAE se desarrolla bajo un modelo descentralizado y su operación corre a cargo de las 96 ETC en educación, la cuales realizan esta labor en articulación con los municipios no certificados.

Informe de Operación (INOP) semanal, una herramienta de información oportuna y permanente

A partir del 23 de febrero de 2021, todas las entidades territoriales tienen el compromiso de aportar un informe o reporte semanal, como parte de la política de transparencia generada por la UApA, con el fin de conocer el estado del PAE en las 96 ETC. Este INOP semanal se publica en el sitio web de la UApA y da acceso a la información a los ciudadanos interesados en conocer el cumplimiento del servicio del PAE. El INOP permite apreciar si existen puntos críticos o alertas del servicio y es una herramienta importante tanto de control social como de información y alerta para los órganos de control sobre el cumplimiento de las obligaciones de cada actor.

El INOP describe el avance de gestión de las 96 ETC frente a la implementación del PAE mediante las siguientes doce variables:

1. Fecha de inicio de calendario académico
2. Fecha de inicio de atención del PAE
3. Cobertura proyectada
4. Modalidad
5. Número de contrato
6. Operador PAE
7. Reporte del Sistema de Matrícula Estudiantil (Simat)
8. Modalidades que proyecta implementar
9. Periodos pendientes por reportar en el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)
10. Conformación de bolsa común
11. Mecanismos utilizados en la conformación de la bolsa común
12. Estado de conformación de la bolsa común

Con base en esta información, se emiten las observaciones para cada ETC. Estas variables permiten verificar el cumplimiento de las condiciones necesarias para la prestación de un servicio adecuado, oportuno, eficiente y de calidad, y entre otros, sirven para los siguientes análisis:

- *Oportunidad en la prestación de servicio del PAE:* Indica fecha de inicio del calendario académico versus fecha de inicio de la atención.



- **Cobertura:** Indica la cobertura proyectada por cada ETC y los beneficiarios reportados en el Simat. Esta información permite evaluar la gestión de la ETC con relación al número de beneficiarios del PAE y las acciones que deben adelantarse para garantizar su sostenimiento.
- **Condiciones de operación:** Indica la modalidad de atención y su articulación con el modelo de prestación del servicio educativo, así como información relacionada con los contratos celebrados por las ETC.
- **Gestión institucional:** Indica el estado del proceso de conformación del equipo PAE, lo cual permite a cada ETC adelantar las acciones relacionadas con la adecuada planeación de la implementación del PAE en el territorio.
- **Seguimiento al reporte de información del uso de los recursos:** El reporte en el CHIP es una obligación prevista por la ley, que permite a la UApA hacer seguimiento a los recursos dispuestos y ejecutados para el PAE, de acuerdo con lo reportado para las categorías trimestral MEN-PAE y mensual MEN-PAE de ejecución de recursos.
- **Conformación de bolsa común en ETC departamentales:** Este ítem permite identificar el estado del proceso de coordinación entre las gobernaciones y sus municipios no certificados. Asimismo, permite seguir el proceso adelantado para garantizar la adecuada focalización y atención de los beneficiarios, para evitar que existan dos operadores en una misma sede educativa y para generar esquemas destinados al uso eficiente y coordinado de los recursos asignados por la nación para la operación del PAE.

Finalmente, con base en el seguimiento realizado, se adelantan acciones intersectoriales en los niveles nacional, departamental y/o municipal, con el fin de lograr una adecuada implementación del PAE y per-

mitir a los diferentes actores contar con información para la toma de decisiones. Asimismo, se desarrollan actividades de seguimiento, acompañamiento y asistencia técnica a los actores del Programa, a fin de brindar herramientas conceptuales y metodológicas para la implementación del PAE, fortalecer sus capacidades y lograr el cumplimiento de las responsabilidades establecidas en la normatividad. Adicionalmente, en 2021 se establecieron diez planes de fortalecimiento para las ETC que lo requirieron. En resumen, se puede decir que del INOP se desprenden valiosas informaciones para las actividades de análisis, estudio y monitoreo que se llevan a cabo.

Se ha observado que esta información, si es adecuada y oportuna, sirve de soporte al accionar del PAE no solo en tiempos normales, sino también en momentos excepcionales o de “no normalidad”, como el de la emergencia declarada por el Gobierno nacional a raíz de la pandemia causada por el covid-19. Esta situación de excepción impuso un nuevo reto para la prestación adecuada del servicio y para el regreso a la presencialidad. Además, requirió capacitar con suficiente antelación a las ETC para planear sus contratos teniendo en cuenta que probablemente iniciarían con distribución en casa, pero terminarían en los establecimientos educativos, y que en este último caso deberían contemplar las condiciones de bioseguridad de los espacios pertinentes donde se desarrolla el PAE.

Todo lo anterior se ha dispuesto en cumplimiento y aplicación de la Resolución 777 (Ministerio de Salud y Protección Social [MinSalud], 2021), en la que se estableció que “el servicio educativo en educación inicial, preescolar, básica y media debe prestarse de manera presencial incluyendo los servicios de alimentación escolar, transporte y actividades curriculares complementarias” (art. 4, par. 3).



III. DESARROLLO Y MONTAJE DE UN ECOSISTEMA DE INFORMACIÓN EFICIENTE Y TRANSPARENTE PARA LA EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO POR PARTE DE LA CIUDADANÍA Y LOS ÓRGANOS DE CONTROL

El buen funcionamiento del PAE no solo depende de la gestión del Gobierno nacional, sino también de todas las entidades territoriales (certificadas y no certificadas), de los rectores y docentes, del personal manipulador de alimentos, de operadores y proveedores, y de los mismos beneficiarios y sus padres, madres y acudientes. La descentralización en la que opera el PAE hace que sea compleja la coordinación de los procesos y de los agentes involucrados, que es la que define la capacidad del Programa de ofrecer un servicio oportuno, pertinente y de calidad a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) beneficiarios. Además, mantener un estricto control de los resultados principales de las decisiones que toman los agentes en todos los niveles de gestión, en las más de 44.000 sedes del país, requiere de un flujo permanente y confiable de información estructurada que hoy no existe en el PAE. Por tan-

to, el reto más grande en términos de información del Programa es generar herramientas accesibles, adecuadas y pertinentes, para que todos los actores estén informados y contribuyan a una gestión transparente y eficaz.

El Sistema de Información del PAE (SiPAE): un sistema para la eficiencia y la transparencia

A pesar de los avances experimentado por el PAE durante los últimos años en términos de monitoreo, seguimiento o control, el flujo de información sigue siendo fragmentado y se basa fundamentalmente en el diligenciamiento de formatos en papel, o en medios magnéticos que son de difícil consolidación y análisis.

Según un estudio del Banco Mundial (BM, 2018), la heterogeneidad y calidad de la información que recogen las ETC hacen que analizar de forma agregada y estratégica los datos generados por el Programa sea una tarea sumamente compleja. Así, aunque las instancias de supervisión local del PAE recogen con frecuencia información legal, administrativa, financiera y técnica, dicha información no siempre es del mismo tipo y en su recolección no se usan protocolos comparables de periodicidad y de recolección y análisis de datos.

Esta diferencia en el tipo de información, en la periodicidad con la que se recoge y en la forma como se analiza, hace que, según el BM, existan brechas importantes en la medición del desempeño de todos los componentes. Lo anterior implica que el PAE puede no estar evaluando cabalmente aspectos clave y que, por ende, se esté reduciendo su capacidad de identificar y reaccionar a tiempo ante cualquier irregularidad que pueda presentarse. Además, la brecha de información existente dificulta la transparencia en la gestión y genera cargas excesivas en los equipos territoriales en términos de validación de información y solución de requerimientos.

La UApA identificó esta falencia en el sistema de información especializado único para el PAE. En consecuencia, se dio a la tarea de estructurar una estrategia que le permitiera la recolección de información administrativa y de gestión del Programa, para evitar así la confluencia de varios sistemas de información externos (como el Simat de educación básica y media, el CHIP y el Sistema Electrónico de Contratación Pública [SECO]), y en los formatos de recolección de información definidos en el marco del modelo de monitoreo y control.

La UApA se basó en el estudio del BM para lograr que el cruce de información no fuera complejo y para que el PAE pudiera reaccionar a tiempo ante el dinamismo propio de su operación. Para ello, partió de

datos en los que tan solo 53 % de las ETC usaban los formatos que genera el modelo de monitoreo y control sin hacerles ninguna modificación. Por lo general, dice el estudio del BM, cada ETC usa formatos propios, lo que hace difícil su comparación con los de otras ET (Banco Mundial [BM], 2021).



En conclusión, aunque a lo largo de su historia el PAE ha desarrollado un conjunto de herramientas y estrategias de monitoreo, control o evaluación que procuran llevar un registro de los procesos administrativos y de gestión ocurridos en el territorio, estas herramientas, ante la complejidad de la operación del Programa, se mostraban insuficientes para apoyar de manera efectiva a los equipos locales comprometidos con lograr una alimentación escolar de calidad. Así, **con el fin de simplificar y fortalecer la gestión del PAE y de procurar un flujo de información administrativa permanente y de calidad, desde 2019 la UApA viene diseñando, con el apoyo del BM, un ecosistema tecnológico de información denominado SiPAE.** En la actualidad, este sistema se encuentra en la primera fase de desarrollo, con los siguientes tres subsistemas, a los cuales se hará referencia más adelante: el Sistema de Gestión y Seguimiento de Beneficiarios (MiPAE), el Sistema Integral de Gestión y Evaluación del PAE (SiGEPAE) y PAEstar al Día.

Se habla de “ecosistema” porque, gracias a él, varios sistemas complejos convergen en una misma lógica de gestión y porque ofrece un único punto de acceso para todos los actores del PAE. El nuevo ecosistema genera herramientas de apoyo, siempre pensando en facilitar el trabajo que llevan a cabo los equipos territoriales del PAE, en fomentar la transparencia y en generar una participación ciudadana amplia. El proceso de diseño del SiPAE se ha orientado alrededor de cinco propósitos generales:

- Garantizar el acceso a herramientas de alto valor para todos los actores clave del PAE, de la forma más amigable posible para el usuario y considerando las capacidades y restricciones tecnológicas que enfrentan los territorios.
- Generar herramientas útiles para la gestión territorial que faciliten el manejo de la información de forma automatizada y confiable y generen los reportes requeridos en cada nivel y por los diferentes actores.
- No duplicar esfuerzos en términos de diligenciamiento de información y generar un único flujo de captura y análisis de datos, unificando la información básica del PAE.
- Ofrecer estrategias de captura de información multimodales y multiformato, vía plataformas web, *app* y cargas masivas de información, para zonas con difícil acceso a recursos tecnológicos.
- Lograr la interoperabilidad en forma, periodicidad y calidad con otros sistemas de información nacionales y subnacionales, para garantizar el mayor uso posible de las fuentes de información externas relevantes para el PAE.

Como antecedente de este ecosistema de información, cabe destacar que, en 2015, el BM incursionó por primera vez en el PAE de Colombia mediante una alianza con la Agencia Nacional de Contrata-

ción Pública-Colombia Compra Eficiente (CCE), para evaluar posibles deficiencias en los procesos de contratación del Programa. Para esto, en marzo y diciembre de 2016, el BM visitó y entrevistó a diversos actores en 28 ETC, en lo que se denominó Diagnóstico Nacional del PAE del Banco Mundial (DNBM).

En 2018 dentro de las acciones planteadas por el actual gobierno y con el apoyo del BM se trabajó en la estructuración de una metodología de estimación de precios unitarios para la ración preparada en sitio y un análisis de la ración industrializada, en la que participaron trece y doce ETC respectivamente. Con base en lo anterior para 2019 se llevó a cabo una propuesta metodológica de operacionalización, cálculo y pilotaje del Indicador Global de Riesgo Previsible de Prestación del Servicio de Alimentación Escolar (ISG-RPPS), en el que participaron tres ETC departamentales.

Durante ese mismo año, 2019, se trabajó en el diseño de la estructura modular del sistema integral de monitoreo y evaluación de desempeño del PAE. También se trabajó en una hoja de ruta para establecer un nuevo modelo de operación del PAE en las zonas rurales dispersas. Actualmente, con base en el acuerdo firmado entre la UAyA y el BM en el año 2020, se está implementando la primera parte del ecosistema, que procura generar insumos clave para el fortalecimiento del PAE. Esto se hace en el marco de la transición que viene adelantando y consolidando la UAyA, y teniendo en cuenta no solo los avances y retos anteriormente identificados, sino los relacionados con la implementación del PAE durante la pandemia del covid-19. Igualmente, como parte de la documentación, se destaca que, en el año 2021, se contó con la participación de 35 ETC en los conversatorios convocados.

Así, el SiPAE se propone, como forma de modernizar el PAE y ofrecer a la comunidad un conjunto de herramientas para mejorar la gestión, fortalecer la transparencia y fomentar la participación. Como se ilustra en la figura 2, el SiPAE está compuesto por

tres subsistemas y permite el acceso organizado y estructurado de todos los actores clave del PAE, todo lo cual se verá perfectamente vinculado al ecosistema de información, ya contratado y en desarrollo en su primera parte.

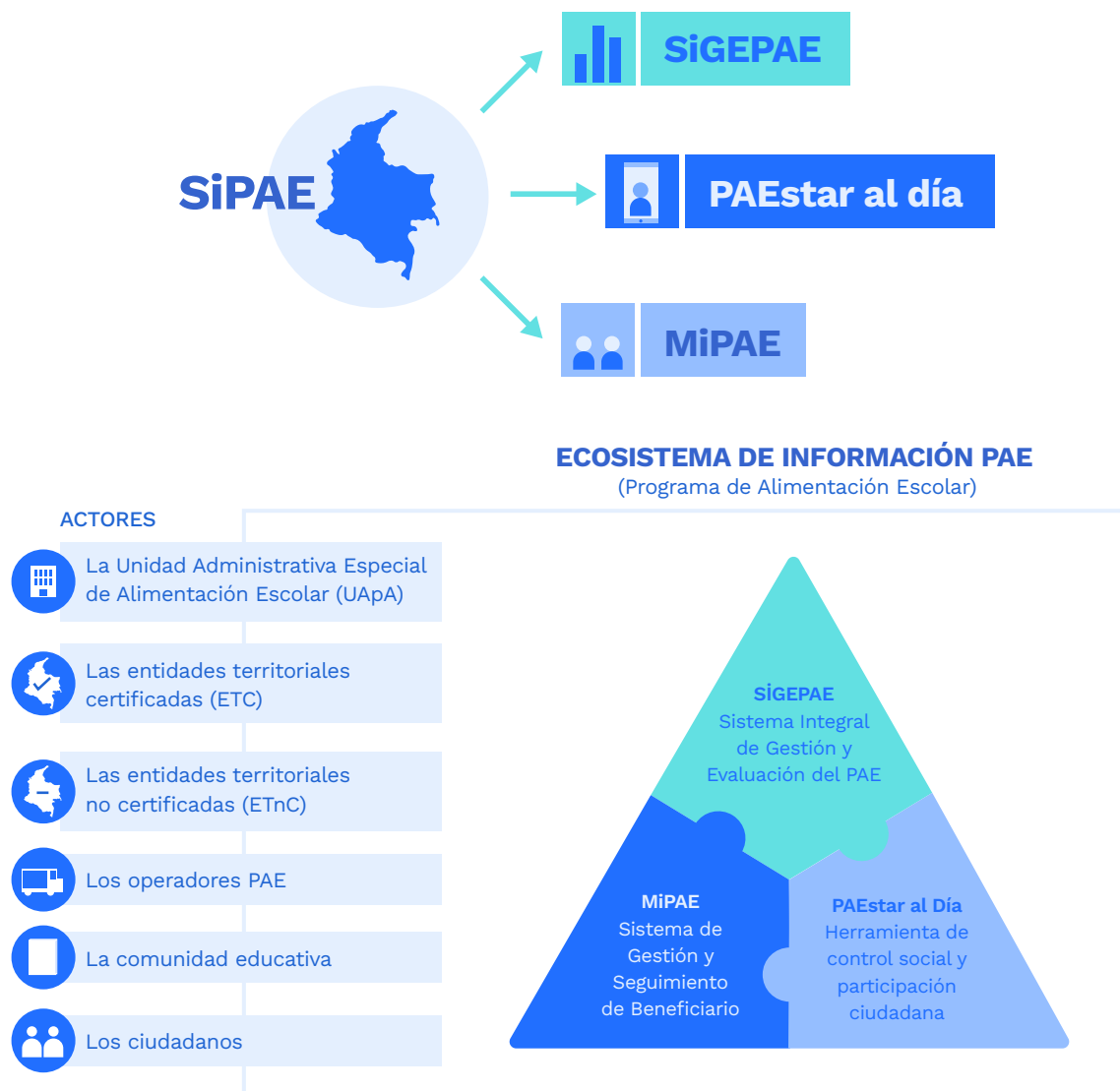


Figura 2. Componentes y actores del SiPAE.

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se presentan las principales funcionalidades que tendrá el SiPAE y se da cuenta de sus avances en términos de diseño, desarrollo e implementación.

Actualmente, con base en el acuerdo firmado entre la UAPE y el Banco Mundial en el año 2020, se está implementando la primera parte del ecosistema de información del PAE, que procura generar insumos clave para el fortalecimiento del Programa.

SiPAE, el ecosistema de información del PAE, una apuesta por la modernización

La operación del PAE y su seguimiento requieren ir más allá de un conjunto de datos administrativos. Estas actividades deben propiciar también una interacción estructurada y responsable de las diversas instancias en el marco de un proceso de gestión definido.

Tanto por su experiencia como por su estructura técnico-administrativa, el PAE ha desarrollado un proceso de gestión que debe empezar con una planeación robusta del proceso de implementación y debe terminar solamente cuando se haga un cierre integral de la operación y un balance de los resultados obtenidos. Todo este esfuerzo va enfocado a derribar los obstáculos que, por falta de herramientas prácticas, impiden aún una gestión más eficiente que ayude a los funcionarios de las ET a agilizar procesos administrativos, dado que estos últimos, en ocasiones, han estado sujetos a las demoras y atrasos propios de un programa que venía operando en contextos heterogéneos y dispersos.

Algunos de los procesos de focalización, seguimiento a raciones, visitas de verificación, entre otros, todavía están basados en el uso de instrumentos en papel que deben ser compilados y analizados uno a uno para poder identificar cuellos de botella y oportunidades de mejora. Aún los equipos territoriales más grandes invierten una gran cantidad de tiempo y recursos en generar reportes, analizar documentos físicos y documentar rigurosamente los hitos de la operación, con lo cual se limita, en la mayoría de casos, la disponibilidad de tiempo para establecer un proceso permanente de mejora y evaluación de desempeño. La ausencia de un flujo de información administrativa y de gestión del PAE no solo venía afectando la capacidad operativa de los equipos territoriales, sino que además planteaba un reto signi-

ficativo para la transparencia y rendición de cuentas del Programa. Por lo anterior, el diseño del SiPAE está partiendo de un mapeo riguroso del modelo operativo del PAE, para aterrizar las necesidades, capacidades y expectativas de las ET que lo ejecutan.

Con el apoyo del Banco Mundial (BM), el PAE emprendió en 2019 un ejercicio extenso de consulta y diálogo con las ETC, para asegurar que el SiPAE en efecto fuera un sistema de gestión útil y apoyara de forma decidida a los equipos implementadores. Este diálogo, asumido y continuado por la UApA, ha permitido identificar no solo procesos operativos que fueron revisados y mejorados durante la construcción del PAE, sino también estrategias novedosas que habían desarrollado las ETC para hacer más eficiente y efectiva su gestión.

Cabe destacar que un número importante de ETC ha desarrollado sus propias herramientas para mejorar la gestión del PAE, y que esto le ha permitido al SiPAE alimentarse de todas ellas para generar una herramienta robusta. De este modo el ecosistema se erige, no como una construcción del Gobierno nacional, sino como un esfuerzo colectivo que incluye a los gobiernos locales en todos los niveles, a los docentes y rectores e incluso a los padres y madres de familia. La UApA agradece a todos los equipos territoriales que aportaron en la construcción del ecosistema, esperando que se convierta en la mano derecha de todos los actores al simplificar las tareas y fortalecer al PAE.

El diseño del ecosistema propone un modelo de gestión territorial basado en la información, que será capaz de reunir y consolidar las etapas de gestión, los roles y responsabilidades de los diferentes actores, las necesidades en términos de monitoreo y control, y las estrategias de medición y evaluación de desempeño. En el caso del PAE, la coexistencia de distintas alternativas de operación, muchas veces

paralelas y personalizadas según las necesidades de los beneficiarios y los territorios, hizo necesario pensar en un modelo de gestión flexible y adaptable a los cambios.

Así, tal como se ilustra en la figura 3, el SiPAE se construyó en torno a los siguientes tres subsistemas, que se estructuran alrededor de las cuatro etapas de operación del Programa:

- El Sistema de Gestión y Seguimiento de Beneficiarios (MiPAE), que revoluciona el seguimiento de

los NNAJ que acceden al Programa y de las raciones que reciben.

- El Sistema Integral de Gestión y Evaluación del PAE (SiGEPAE), que sistematiza, organiza y sofisticata todos los procesos operativos y de gestión que llevan a cabo las entidades públicas nacionales y territoriales.

- La herramienta de control social y participación ciudadana del PAE (PAEstar al Día), que conecta a las comunidades con el PAE, las informa y las empodera para construir un Programa más eficaz y transparente.

	1. Planeación e inicio	2. Contratación y alistamiento	3. Ejecución y seguimiento	4. Cierre y evaluación
SIMAT				
MiPAE	✓		✓	
SiGEPAE	✓	✓	✓	✓
PAEstar al Día		✓	✓	

Figura 3. Relación del SiPAE con las etapas operativas del PAE.

Fuente: Elaboración propia

Como se ilustra en la tabla 1, el modelo de gestión sobre el cual descansa el diseño del ecosistema comprende actores en todos los niveles y asigna un conjunto predeterminado de roles que obedecen a la realidad operativa del PAE. La estructura de roles permite generar responsabilidades dentro del SiPAE que simplifican procesos y aseguran la transparencia y trazabilidad de los datos. Así, por ejemplo, además de contar con un único punto de acceso (*single sign-on*), el SiPAE cuenta con otras funcionalidades complejas de aprobación, delegación, noti-

ficaciones y alertas que permiten que cada usuario, según su rol, pueda llevar a cabo sus funciones de forma fácil y efectiva.

El sistema simplifica significativamente la complejidad de la gestión del PAE. La reduce a pasos y procesos sencillos, que pueden ser implementados en cualquier contexto. La diversidad de territorios y capacidades del PAE hace que el SiPAE haya sido concebido como un sistema flexible, amigable, que permite una interacción clara y organizada de los actores.

Tabla 1. Actores y roles considerados en el PAE

Niveles de participación	Actores	Roles
Nacional	UApA y MEN	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección general • Oficina Asesora Comunicaciones • Oficina Asesora Control Interno • Oficina Asesora Jurídica • Oficina Asesora Planeación • Subdirección General • Subdirección Técnica de Análisis, Calidad e Innovación • Subdirección Técnica de Fortalecimiento • Subdirección Técnica de Gestión Corporativa • Subdirección Técnica de Información • MEN (por determinar roles al interior: sistemas, fortalecimiento, etc.)
Territorial	Entidades territoriales (certificadas y no certificadas)	<ul style="list-style-type: none"> • Líder PAE • Líder de información • Líder contratación/legal • Líder financiero • Líder gestión social y comunicaciones • Líder técnico • Nutricionistas • Asistentes administrativos • Coordinador(es) PAE
	Operadores y proveedores	<ul style="list-style-type: none"> • Operadores • Proveedores
	Supervisión /Interventoría	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinador(es) supervisión/interventoría • Coordinadores de campo • Supervisores de campo
Establecimientos y sedes educativas	Rectores y docentes	<ul style="list-style-type: none"> • Rectores • Directivos docentes • Docentes • Administrativos
	Comunidad educativa	<ul style="list-style-type: none"> • Manipuladoras de alimentos • Padres y madres de familia y acudientes • Estudiantes • Comités de Alimentación Escolar
Otros usuarios de consulta	Órganos de control	<ul style="list-style-type: none"> • Contraloría General de la República (nacional y regional) • Procuraduría General de la Nación (nacional y regional) • Defensoría del Pueblo
	Otras autoridades territoriales y nacionales relacionadas	<ul style="list-style-type: none"> • Personeros • Secretarías de salud • Veedurías ciudadanas, entre otras

Fuente: Elaboración propia

El diseño del ecosistema refleja el interés del Gobierno nacional por hacer del PAE un programa de todos y, por tanto, está enfocado no solo en generar estructuras de interacción rigurosas y específicas, sino también en incluir todo tipo de herramientas, tableros de control y reportes para el uso directo de los actores clave del PAE. A continuación, se comparten algunas de estas herramientas novedosas incorporadas en cada uno de los subsistemas, las cuales forman parte de la estrategia de información, comunicación y participación, y redundan positivamente en la transparencia del Programa.

MiPAE, un sistema para gestionar de forma eficaz la información de los beneficiarios y de las raciones

Durante 2020, como parte de todo el proceso de ajuste, actualización tecnológica, gestión del conocimiento, y para tener elementos de juicio de primera mano, el BM realizó una serie de conversatorios con las ETC de todas las regiones, llevando a cabo más de siete talleres técnicos en compañía con el equipo de la UApA, en los que se discutió en detalle cada uno de los módulos del SiPAE. En el área de priorización, focalización y seguimiento a beneficiarios fueron detectados fuertes cuellos de botella relacionados con la interacción con el SIMAT, con la falta de claridad de algunos criterios de priorización y focalización, y con el alto desgaste que implican estos procesos en los equipos territoriales.



Según los resultados obtenidos por el BM, el análisis de procesos de gestión de raciones y beneficiarios permitió identificar los siguientes retos principales, los que fueron incorporados en la discusión del diseño del MiPAE como subsistema clave del SiPAE, encargado de la gestión y seguimiento de beneficiarios:

1. La necesidad de hacer más efectiva la interacción de los equipos territoriales y los rectores con los módulos PAE del Simat, con el fin de dinamizar la operación PAE en territorio.
2. Una más adecuada y técnica estructuración del proceso de priorización que permita que la asignación de cupos a los establecimientos educativos no sea dispendiosa.
3. Hacer más consecuente la manera como se hace el registro de beneficiarios con el fin de dinamizar la operación. Se detectó una diferencia entre el número de beneficiarios, el de raciones contratadas y el de raciones efectivamente entregadas, lo que genera interpretaciones inadecuadas de la ejecución y lleva a requerimientos permanentes por parte de instancias de control.
4. Unificar y actualizar la información en el Simat para evitar que haya sistemas paralelos de archivos por parte de las ETC.
5. Tener lineamientos más claros respecto al proceso de gestión de raciones en territorio y el rol que desempeñan los CAE en este proceso.
6. Mejorar el seguimiento financiero a las raciones entregadas mediante el uso de tecnología a fin de evitar que este se haga de forma manual y produzca demoras en los procesos administrativos, lo cual desincentiva la participación de los operadores del PAE.

7. Actualizar los procesos de modo que se dinamicen las entregas de raciones y se prevenga desgaste en los equipos territoriales, sobre todo cuando un operador debe responder por la variabilidad de la matrícula.

Es en respuesta a estos puntos críticos identificados, que el MiPAE diseña un sistema autónomo interoperable en tiempo casi real con el Simat, que se encargará de revisar, aclarar, mejorar, actualizar, unificar y automatizar los procesos de priorización, focalización, gestión y seguimiento de las raciones, y que no solo integrará la información, sino que también la tendrá disponible para todos los interesados, haciendo más efectiva la interacción de los equipos territoriales. El MiPAE está previsto para ofrecer, entre otras, las siguientes funcionalidades clave:

- Una interoperabilidad con el SIMAT, gracias a que el MiPAE se diseña para identificar de forma automática los cambios en la matrícula y generar alertas en los equipos con reportes sobre cambios específicos.
- Revisar y estructurar de forma precisa los criterios de priorización, permitiendo que la asignación de cupos en los establecimientos educativos pueda ser de forma ágil y, en ciertos casos, automatizada.
- A partir de una revisión de los criterios de focalización, el MiPAE hace la marcación de los beneficiarios de forma automática, manteniendo los listados de beneficiarios actualizados.
- El MiPAE genera de manera automática las planillas de programación de raciones y las comparte directamente con los operadores y los establecimientos educativos. Esto evita que las ETC deban hacer cruces permanentes y manuales de bases de datos.
- En el seguimiento, el MiPAE reemplaza las planillas físicas por un proceso virtual de aprobación y certificación de raciones entregadas. Esto permite que el sistema pueda consolidar la información sobre entrega de raciones de forma automática.

- El MiPAE envía en tiempo real la información a los otros subsistemas para automatizar procesos como el seguimiento financiero.
- El MiPAE define una estructura de gestión de raciones en los establecimientos educativos que propicia la participación directa del CAE.

El MiPAE, desde su diseño, plantea una nueva forma de gestionar los beneficiarios y raciones, reduciéndose así de forma significativa la carga de análisis y cruce de datos obtenidos por los equipos de los establecimientos educativos y de las ETC y las ETnC. Esta nueva forma de gestión también agiliza los procesos administrativos, ya que permite mejorar el seguimiento financiero del PAE. Se trata entonces de una nueva apuesta por extender y mejorar la información del sector educativo y por fortalecer las capacidades de los diferentes actores en territorio, apuntando claramente a darle mayor transparencia al proceso.

SiGEPAE, un sistema integral de gestión y evaluación para el PAE

Como se resaltó anteriormente, el SiPAE propone un nuevo modelo de gestión basado en la información, en el cual interactúan todos los actores a partir de una estructura de roles y responsabilidades definidas y organizadas. Este nuevo modelo de gestión involucra macroprocesos y actividades en cada una de las etapas de implementación que se han condensado, organizado y simplificado en el nuevo SiGEPAE.

El SiGEPAE recoge y organiza en cadenas de procesos todas las tareas que deben adelantar los equipos nacionales y territoriales en las etapas de planeación e inicio, contratación y alistamiento, ejecución, seguimiento y cierre, y en esta tarea involucra a todos los actores del PAE y genera responsabilidades concretas para cada uno de ellos.

Así, por ejemplo, los líderes o coordinadores PAE de cada ETC/ETnC se convierten en actores clave para garantizar la calidad del proceso de gestión. Esto lo hacen mediante un sistema complejo de aprobaciones electrónicas de procesos, como el registro de contratos y la certificación del cumplimiento del plan de alistamiento.

Por su magnitud y complejidad, el SiGEPAE propone dos rutas de gestión: 1) ruta para la administración y seguimiento que hace la UapA y 2) ruta para la gestión territorial, local y comunitaria que hacen las ETC, las ETnC y los demás actores locales y comunitarios.

La primera ruta recoge toda la estructura administrativa, que se define desde el nivel nacional, e incluye la gestión de las minutas patrón y los estándares nutricionales, los indicadores de gestión, la asignación de recursos de cofinanciación de la nación y el seguimiento integral a la operación, entre otros.

La segunda ruta de gestión involucra de forma organizada a todos los actores según sus roles y permite adelantar de forma virtual los siguientes procedimientos:

- En la etapa de planeación e inicio, permite adelantar los diagnósticos situacionales, de acceso y de condiciones operativas y riesgos de operación, así como la planeación financiera y los estudios de costos.
- En la etapa de contratación y alistamiento, facilita registrar los operadores, contratos y proveedores, y llevar a cabo todo el proceso de alistamiento de for-

ma virtual. Esto incluye el registro de ciclos de menús, planes de rutas y carga de documentos, además de permitir su revisión y aprobación virtualmente.

- En la etapa de ejecución y seguimiento, admite adelantar todas las acciones de supervisión técnica, financiera, de compras locales y de gestión social. Esto incluye un robusto módulo de planeación y ejecución de visitas técnicas, seguimiento a acciones de mejora, virtualización de planillas de entrega de víveres, entre otras múltiples funcionalidades. Asimismo, el sistema cuenta con un conjunto de indicadores que recogen el desempeño técnico, financiero y administrativo, y la aceptabilidad del servicio para poder evaluar los avances en la implementación.

- En la etapa de cierre, el sistema permite realizar el registro de los pagos hechos a los contratos, lo que, aunado a un ejercicio automatizado de seguimiento financiero mensual, hace posible llevar un balance de los recursos ejecutados y disponibles en las fuentes presupuestales registradas. Asimismo, al final de la operación, el sistema genera un reporte de cierre financiero de contratos que puede ser utilizado para los procesos administrativos de cierre de vigencia.

A lo largo de toda la cadena de implementación, el SiGEPAE ofrece a los usuarios una multiplicidad de herramientas, tableros de control e información de apoyo, con miras a automatizar reportes y a que se puedan hacer descargas de datos y reportes de forma sencilla y precisa. La figura 4 es un recuento de las principales herramientas que ofrece el SiGEPAE a sus usuarios.



Figura 4. Herramientas ofrecidas por el SiGEPAE a los equipos territoriales del PAE.

Fuente: Elaboración propia

En resumen, el SiGEPAE es la manifestación tecnológica del modelo de gestión territorial basado en la información que tiene el PAE sobre su operación. Simplifica y fortalece las fases, etapas y procesos que deben llevar a cabo los equipos territoriales; permite una interacción flexible pero ordenada de los actores y sus roles, y facilita el monitoreo y evalua-

ción de todos los modelos de operación contemplados en la política de alimentación escolar e incluso de aquellos que puedan crearse en el futuro. Todo lo anterior garantiza que el sistema se siga construyendo con una visión clara de futuro, moderna en su estructura tecnológica y con posibilidad de mejora continua en años siguientes.

PAEstar al Día, la herramienta de control social y participación ciudadana del PAE

A partir de las leyes 2025 (2020) y 2042 (2020), que establecen una hoja de ruta para fomentar y promover la participación de las familias en el proceso educativo de NNAJ en el PAE, la UApA se propuso diseñar y ofrecer a los ciudadanos una herramienta que les permitiera conectarse e intervenir directamente en la operación del Programa. Como resultado, surgió

la herramienta de control social y participación ciudadana denominada PAEstar al Día.

PAEstar al Día parte de la necesidad de pensar el servicio de alimentación escolar teniendo como centro a las niñas y niños y sus familias, y apostando por generar una comunidad de ciudadanos que puedan participar en el PAE y realizar un control informado desde sus celulares. La figura 5 formula y describe los cuatro objetivos de PAEstar al Día.

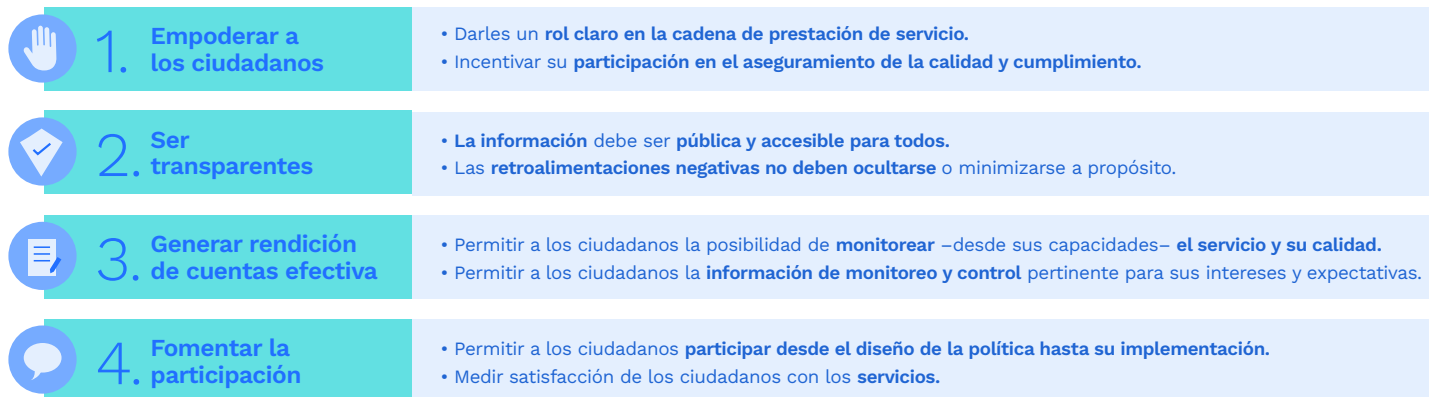


Figura 5. Objetivos de PAEstar al Día.

Fuente: Elaboración propia

PAEstar al Día permite el registro de todos los actores comunitarios (estudiantes, padres, madres, acudientes, docentes, directivos docentes, manipuladoras, representantes de los operadores, proveedores locales y comunitarios, veedores, organizaciones de control social), y también de los actores institucionales aliados del PAE (autoridades municipales de entidades que no administran el PAE, personeros, y representantes de los entes de control territoriales y nacionales). La herramienta crea una comunidad y en ese sentido permite una comunicación de dos vías: 1) que el PAE se comunique de forma rápida

con sus actores y 2) que los ciudadanos puedan contactarse con el PAE directamente, de forma eficaz y efectiva. Este sistema es además la forma como el Programa ofrece a la ciudadanía tableros de control con información administrativa clave, además de notificaciones, noticias y comunicados. En el futuro, se espera que la comunidad de PAEstar al Día crezca e involucre a beneficiarios por medio de estrategias multimodales que combinen mensajes de texto, llamadas, encuestas y otro tipo de herramientas (figura 6).



Figura 6. Funcionalidades de PAEstar al Día.

Fuente: Elaboración propia

Desde el punto de vista de los equipos territoriales, PAEstar al Día se proyecta como la estrategia de comunicación más importante del Programa. En ella, las ET podrán publicar noticias, comunicados y reportes de rendición de cuentas y, además, tendrán a su disposición una base de datos actualizada de sus actores que les permitirá llevar a cabo encuestas, llamadas o notificaciones masivas de forma rápida y segura. Asimismo, las entidades podrán enviar mensajes instantáneos a actores individuales e incluso comunicarse de forma directa con los representantes de los CAE. La UApA está convencida de que una forma de empoderar a los ciudadanos es por medio de un contacto más efectivo y directo, y de unos canales confiables y permanentes de comunicación.

Desde el punto de vista de los ciudadanos, PAEstar al Día les permite generar todo tipo de reportes, comentarios y preguntas, y genera una ruta específica de respuesta que, según la gravedad y prioridad de lo informado por los ciudadanos, desencadena procesos administrativos puntuales. Con esto garantiza

que la ciudadanía esté enterada de las acciones desarrolladas por las autoridades locales y nacionales.

Este modelo, que funciona como una especie de auditoría ciudadana, no es un Sistema de Peticiones, Sugerencias, Quejas y Reclamos (SPQRS), sino una herramienta de alertas que usa algoritmos avanzados de priorización para mantener informadas a las autoridades y así desencadenar respuestas y acciones rápidas. En este sentido, es un sistema complementario al de SPQRS, e incluso se espera que en el futuro ambos estén conectados.

PAEstar al Día ya está disponible para la ciudadanía en su propio portal³ o como aplicación móvil para celulares Android. En su primera versión, el sistema permite un registro de los ciudadanos, y ofrece la posibilidad de llenar encuestas de percepción. La UApA está trabajando sin pausa para mejorar las funcionalidades de este componente del SiPAE y espera que para el año 2022 las disponibles sean cada vez más sofisticadas y útiles (figura 7).

3 Disponible: www.paestaraldia.gov.co



Figura 7. Aviso promocional para registrarse en PAEstar al Día.

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones: una hoja de ruta para la implementación del SiPAE

El Gobierno de Colombia, mediante la UApA y aliados estratégicos como el BM, está comprometido con el fortalecimiento del PAE en todos sus aspectos. El SiPAE y sus diferentes componentes son una apuesta para mejorar la gestión del PAE y conectar más a la ciudadanía con el Programa. Son el resultado de un trabajo que ha tomado varios años, que recoge el esfuerzo y la creatividad de todos los equipos que trabajan en los territorios por entregar alimentación a NNAJ y que hoy está próximo a iniciar una revolución tecnológica sin precedentes en el PAE.

Más allá de las mejoras en la gestión y efectividad del Programa, el SiPAE es una apuesta para hacer un PAE más transparente, incluyente y moderno. La UApA está convencida de que, con el apoyo de todo el ecosistema, transformará positivamente la forma como se relacionan los actores y fomentará aún más el ingenio y la creatividad que caracteriza a los cientos de equipos que trabajan en él.

Como ya se ha indicado, el SiPAE es ya una realidad. La UApA, con el apoyo del BM, adelantó el proceso de contratación, y en la actualidad se encuentra en fase de desarrollo la primera etapa del ecosistema de información, garantizando un plan de implementación robusto que priorice las necesidades de los territorios. Se inició con PAEstar al Día, por considerar esencial que todos los actores, en todos los contextos, puedan tener el suficiente tiempo de adaptarse y usar la herramienta.

Con el apoyo decidido de las ET, el PAE está llevando la tecnología a todas las comunidades del país, de forma pertinente y gradual. El siguiente paso en la hoja de ruta es lograr que una mayoría significativa de los actores se conecten con el PAE, a fin de que más adelante, cuando nuevas funcionalidades vayan apareciendo, la ciudadanía esté enterada y pueda participar sin ningún tipo de barreras, lo que significaría un gran avance en términos de información y transparencia.

Se extiende así una invitación a todos y todas en el país, para que se registren en la herramienta PAEstar al Día y de este modo puedan conectarse con un programa que ha acompañado por varias décadas a millones de niños y niñas en su paso por el sistema educativo.

Finalmente, es importante resaltar que, sin el apoyo del Banco Mundial (BM), no hubiera sido posible estructurar el ecosistema, cuya primera fase, tal como se ha establecido en la presente nota técnica, se encuentra en proceso de consolidación, y cuyas siguientes fases tienen ya asegurada su financiación mediante un crédito otorgado por el BM en 2022, lo que da plena seguridad al desarrollo y complementación de la totalidad del ecosistema.



IV. DISEÑO Y PUESTA EN OPERACIÓN DE AUDITORÍAS ANUALES DE VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL SERVICIO Y VERACIDAD DE LA INFORMACIÓN REPORTADA

A partir de los parámetros señalados por la Ley 1955 (2019), la normatividad complementaria vigente y los principios que rigen el buen gobierno se consideró necesario conocer en detalle la ejecución de cada una de las fases del PAE llevadas a cabo por las ETC, en aras de establecer los niveles de cumplimiento de estas, así como de definir acciones que mejoren la eficiencia y eficacia de la prestación del servicio en las sedes educativas oficiales del país.

Por lo anterior, se propuso el diseño y aplicación de un modelo de auditoría externa que permitiera verificar de forma integral la planeación, ejecución, seguimiento, monitoreo y control del Programa, teniendo en cuenta los aspectos definidos en sus normas, lineamientos técnicos-administrativos, estándares y condiciones mínimas. A continuación, se comparten los elementos centrales del modelo de auditorías anuales de verificación del cumplimiento del servicio y veracidad de la información reportada.

La auditoría externa: un nuevo modelo para la verificación y el seguimiento

Para el proceso de consolidación del modelo de auditoría se tomó como punto de partida la revisión y el análisis del contenido de cada una de las normas específicas del PAE. Se identificaron las temáticas que en ellas se abordan, se analizó su finalidad y se definió de esta manera una matriz de evaluación en la que se incluyeron 37 requisitos y trece procesos. Esto facilita de la manera más objetiva posible la verificación y análisis de los soportes y evidencias aportados por las ETC, como también lograr una mayor comprensión del auditado, tanto en la identificación de los hallazgos como en el cumplimiento de las pautas y lineamientos normativos.

Con la información anterior, y siempre con el objetivo de adelantar el análisis y la evaluación corres-

pondientes, el equipo auditor definió los instrumentos que se deben utilizar y aplicar para consignar la información aportada por la ETC antes y durante la auditoría. Estos instrumentos constituyen las evidencias de cada uno de los procedimientos que las ETC realizan para la gestión del Programa y sirven de soporte para el acta de auditoría, en la cual se describen los resultados y hallazgos ante una eventual vulneración legal u operacional, una vez finalizado el proceso. Adicionalmente, son la base para generar informes que permitan la toma de decisiones con miras al mejoramiento continuo del PAE.

Llevar a cabo una auditoría externa tiene tres propósitos centrales:

1. Estimar el funcionamiento
2. Identificar oportunidades de perfeccionamiento
3. Desarrollar recomendaciones de mejora

Se trata entonces de adelantar un ejercicio inicial de reconocimiento del estado existente (en este caso, del Programa), con el objetivo de identificar de manera temprana algunos de los riesgos o dificultades presentados durante la ejecución. Esta identificación permite proponer estrategias y tomar decisiones que puedan ayudar a mitigar posibles riesgos y a ordenar y mejorar procesos y controles internos, generando eficiencia operativa, así como mejores prácticas en la ejecución de las operaciones.

Así, al realizar las auditorías externas en las ETC se conoce de manera integral la gestión realizada por ellas para la implementación del Programa, y se identifican las debilidades y fortalezas en los procesos relacionados con los componentes financiero y de transparencia, calidad, gestión territorial y cobertura. Además, se fortalecen los sistemas de evaluación y seguimiento, mejorando e innovando sistemas e indicadores específicos para identificar

oportunidades con miras a garantizar la sostenibilidad, calidad y cobertura.

Igualmente, es importante tener presente que desde la auditoría se identifican los principales riesgos que pueden existir si no se implementan los procesos de acuerdo con lo establecido en la norma, y se generan alertas para la toma oportuna de decisiones, a fin de establecer acciones preventivas o correctivas a futuro. Al contar con el resultado de las auditorías, esta información permite el diseño del modelo operativo de alertas tempranas. Además, al verificar el correcto uso y destino de los recursos asignados al Programa en las ET y a los demás actores involucrados en la prestación del servicio, se pueden identificar aspectos que contribuyan al fortalecimiento de la política de alimentación escolar.

La auditoría, por tanto, tiene como tarea analizar la información obtenida desde las distintas fuentes de información, entre ellas documentales, sistemas de información y entrevistas *in situ* a los diferentes actores del Programa, a madres, padres y acudientes de los beneficiarios y a integrantes de veedurías ciudadanas, entre otros. Este análisis tiene como objeto identificar cómo y de qué manera se ha operado el PAE para el Aprendizaje en Casa (PAEC) bajo la necesaria percepción de los usuarios en lo referente a distribución, cantidad, calidad, frecuencia, orientaciones sobre el consumo, almacenamiento, bioseguridad, entre otros.

De igual forma, la auditoría realiza visitas a las bodegas y plantas de producción de operadores del PAE en las instituciones educativas oficiales, con el fin de evidenciar las condiciones de suministro de alimentos. Asimismo, lleva a cabo visitas por muestreo aleatorio a las instituciones educativas, para verificar si efectivamente los complementos alimentarios suministrados cumplen con lo reportado en cuanto a calidad, cantidad, inocuidad y oportunidad. El equipo auditor analiza, de acuerdo



con los contratos celebrados y los diferentes reportes de información, si hubo manejo eficiente de los recursos, entre otros aspectos.

Una vez finalizadas las fases de la auditoría y verificada la información recolectada, se identifican los hallazgos relevantes, las fortalezas y las oportunidades de mejora, lo que posibilita a las ETC tomar acciones para el mejoramiento continuo y para el fortalecimiento del Programa en los procesos relacionados con los componentes financiero, de transparencia, de calidad, de gestión territorial y de cobertura. Adicionalmente, se identifican aspectos relevantes para la construcción del modelo de auditoría general para las 96 ETC.

En el 2021, se realizó un piloto de auditoría, en desarrollo del contrato UApA-Universidad de Antioquia. El piloto revisó la operación de las vigencias 2020-2021 y contó con 742 visitas a instituciones educativas y bodegas. El objetivo fue verificar de forma integral la planeación, ejecución, seguimiento, monitoreo y control del PAE por parte de las ETC, en cumplimiento de la normatividad vigente. Entre otros aspectos, se determinó la necesidad de fortalecer la entrega de documentación, como soporte de la ejecución del Programa en todas sus etapas, así como

la planeación, para garantizar la atención oportuna durante todo el calendario escolar. Con respecto al componente financiero, la auditoría mostró que las ETC ejecutan debidamente los recursos financieros del Programa y les hacen seguimiento.

Una vez finalizadas las fases de la auditoría y verificada la información recolectada, se identifican los hallazgos relevantes, las fortalezas y las oportunidades de mejora, lo que posibilita a la ETC tomar acciones para el mejoramiento continuo y para el fortalecimiento del Programa en los procesos relacionados con los componentes financiero, de transparencia, de calidad, de gestión territorial y de cobertura. Adicionalmente, se identifican aspectos relevantes para la construcción del modelo de auditoría general para las 96 ETC.

Producto del piloto referido, quedó establecido el esquema permanente de auditorías anuales que permite analizar en detalle un significativo grupo de ETC, y que además otorga capacidad de reacción ante situaciones particulares. De esta forma, se aporta en gran medida al fortalecimiento, consolidación y credibilidad del PAE, aspectos estos que son esenciales para que una política pública trascienda en el tiempo y para que exista una mejora continua.

V. ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO MODELO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS POR EFICIENCIA Y CUMPLIMIENTO

Asignación objetiva y transparente para un PAE con calidad

Actualmente, en la operación del Programa concurren diferentes fuentes de financiación de los niveles nacional y territorial, que han permitido la atención diaria a cerca de 5,8 millones de estudiantes pertenecientes al sistema educativo oficial. Las fuentes de financiación son las siguientes:

1. Sistema General de Participaciones (SGP) (Ley 1176, 2007, art. 16)
2. Sistema General de Regalías (SGR)
3. CONPES Social 151: *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* (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2012).
4. Recursos propios y otros recursos de las entidades territoriales

5. Presupuesto general de la nación apropiado por la entidad rectora del PAE

Dado que los recursos de los numerales 1, 2 y 3 cuentan con unos criterios claros de distribución previstos en las diferentes normas, y en vista de que los recursos del numeral 4 son de autonomía de las ET, en este apartado se abordan las condiciones de asignación para aquellos que corresponden al numeral 5. Estos recursos son los que provienen del presupuesto general de la nación. En su momento fueron apropiados por el ICBF, posteriormente pasaron al MEN, y actualmente están a cargo de la UApA.

Es importante anotar que para el año 2020 los recursos de inversión del presupuesto general de la nación, que ahora asigna la UApA (más de un billón de pesos), correspondieron a 40 % del total de la bolsa invertida anualmente en el PAE. Además, de los \$0,8 billones que corresponden a recursos territoriales (sin SGR), 0,36 billones son de Bogotá.

Para la toma de decisiones con respecto a la asignación de recursos, se ha contemplado la evolución del Programa en su componente de cumplimiento y en

el normativo. Abordar el contexto normativo exige remitirse a lo expuesto en los antecedentes (ver sección I), donde se reseña su evolución hasta conformar una política que persigue el ajuste, la mejora continua y la construcción de diversas herramientas para la toma de decisiones.

El MEN, cuando recibió el programa del ICBF, operó bajo un esquema similar al de su antecesor. Sin embargo, desde 2016 se dispuso que la operación se llevara a cabo con las ETC mediante la transferencia de recursos. En la actualidad, la UApA tiene la responsabilidad de determinar de manera objetiva si las ET están cumpliendo con los niveles de eficiencia, lo que constituye un criterio claro y preciso para la asignación adicional de recursos.

La Ley 1955 (2019) crea la UApA para gestionar, coordinar y articular el PAE, sentando las bases para reconocer el Programa como una de las principales estrategias de incidencia positiva en el bienestar y la permanencia escolar. La referida ley señala como objetivos específicos de la UApA:

1) Fortalecer los esquemas de financiación del Programa de Alimentación Escolar 2) Definir esquemas para promover la transparencia en la contratación del Programa de Alimentación Escolar 3) Ampliar su cobertura y garantizar la continuidad con criterios técnicos de focalización 4) Garantizar la calidad e inocuidad de la alimentación escolar 5) Proponer modelos de operación para fortalecer la territorialidad en esta materia. El patrimonio de la entidad estará integrado por fuentes del Presupuesto General de la Nación, fuentes locales y otras. (Ley 1955, 2019, art. 189)

En desarrollo del mandato legal, el Gobierno nacional expidió el Decreto 218 (2020), con el cual otorgó a la UApA una estructura interna. Esta norma fija

como función de la Unidad “distribuir a las entidades territoriales, los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a cofinanciar la operación del Programa de Alimentación Escolar, atendiendo los criterios de focalización que fije el Consejo Directivo” (Decreto 218, 2020, art. 2, num. 6). Se trata, claramente, de una decisión de política pública, tomada para señalar de manera expresa la competencia de la nueva entidad en asuntos tan vitales como la distribución de recursos provenientes del presupuesto general de la nación.

¿Para qué utilizar criterios de asignación?

El propósito de estos criterios es promover pautas objetivas, transparentes, que además determinen factores de eficiencia en el uso del recurso para las 96 ETC, para de esta forma fomentar un crecimiento sostenible en las coberturas del Programa.

Decisión de criterios de asignación

La UApA presentó la propuesta de criterios de distribución para los recursos del presupuesto general de la nación, los cuales fueron aprobados por el Consejo Directivo, órgano superior de la UApA, según lo manifestado en el Decreto 218 (2020, art. 3, num. 6). Estos criterios han servido de base metodológica para desarrollar las actividades de recolección, análisis de información y posterior distribución de recursos a aquellas ETC que, en acciones articuladas, han logrado continuar con el PAE bajo las modalidades transitorias implementadas en la norma.

De acuerdo con este escenario y según el principio de concurrencia, el Gobierno nacional dispone de recursos del presupuesto general de la nación, con el fin de aportar financieramente al desarrollo del objetivo del PAE, contribuir al acceso con permanencia de los estudiantes registrados en la matrícula oficial duran-

te el periodo de emergencia y brindar un apoyo fundamental a la seguridad de los derechos educativos de NNAJ durante el calendario escolar.

Asignación de recursos para la vigencia venidera

Como parte de la forma como se prevé la adjudicación de los recursos, y teniendo en cuenta criterios como el de la eficiencia, el director general de la UApA presenta ante el consejo directivo de la entidad la propuesta de asignación de recursos a manera de incremento para la vigencia venidera. Estos se aprueban según los siguientes criterios, que se convierten en la forma de trazar una política clara en asignación:

- *Incremento por índice de precios al consumidor (IPC), como garantía de estabilidad:* Incremento a las sumas asignadas para la vigencia en una proporción igual al IPC. Es importante anotar que la Ley 2167 (2021) determinó lo siguiente sobre el incremento por IPC: “El Programa de Alimentación Escolar es un servicio del sector educativo público, de importancia estratégica; las asignaciones presupuestales para este servicio, de cada uno de sus aportantes, deberán incrementarse en términos reales en relación con la vigencia inmediatamente anterior” (2021, art. 2, par. 2, énfasis añadido). Esta forma de prever el incremento va en consonancia con la línea trazada por el Gobierno nacional, en el sentido de no permitir que la asignación pierda capacidad en términos reales⁴.
- *Incremento por mayor número de estudiantes atendidos durante el tiempo mínimo esperado:* Corresponde a un incremento porcentual adicional por el mayor número

ro de estudiantes atendidos durante el tiempo mínimo esperado con respecto a las vigencias anteriores, sin reducción del número de días de atención.

- *Reducción por menor tiempo de atención en la vigencia anterior:* En el evento de que se reduzcan los días de prestación del servicio, pero se mantenga la misma cantidad de estudiantes beneficiarios, se parte del supuesto fáctico de que el recurso no se invirtió completo, luego debe encontrarse sin ejecución o sobrante. Del mismo modo, si se determina que existió reducción de estudiantes, pero se prestó el servicio en la cantidad de días previstos, es decir, sin reducción de los días de prestación, igualmente se determinará que hay sobrante en el recurso⁵.
- *Asignación posterior:* para cada vigencia se deja una asignación con base en los siguientes criterios: 1) ampliación efectiva de atención de estudiantes en jornada única, que corresponde al primer criterio de focalización de acuerdo con los lineamientos del Programa y que se encuentre registrada en el Simat a corte del 30 de abril; 2) atención de manera oportuna a un mayor número de estudiantes, 3) inicio oportuno junto con el calendario académico.
- Como marco normativo para la asignación de recursos, la Subdirección General de la UApA, según lo establecido en el Decreto 218 (2020, art. 3, num. 10), procede entonces a realizar la distribución de los recursos, a partir de la asignación inicial a las 96 ETC, pero dentro de los criterios ya referidos. De igual manera, se atiende lo relacionado con focalización, con lo cual se aplica el numeral 6 del artículo 3 del mismo decreto, y lo establecido recientemente en la Ley 2167 (2021).

4 Por ejemplo, según datos de 2022, si se parte de la base de que el IPC cerró el año con un incremento de 5,62 % y el salario mínimo subió 10,07 %, se tiene entonces un alza en términos reales de 4,45 %, la cual debe tenerse en cuenta para el incremento de las asignaciones (a la cual se le debe sumar el criterio de la eficiencia). Este dato es de suma importancia para interpretar la ley en cuestión, la cual claramente determina que “las entidades competentes gestionarán la planeación y administración de los contratos y convenios, a fin de garantizar la operación oportuna del programa” (Ley 2167, 2021, art. 2). Lo anterior se soporta igualmente en “los principios de planeación presupuestal y los criterios de sostenibilidad fiscal contenidos en el ordenamiento jurídico colombiano” (art. 2).

5 Es claro que el lineamiento determina la asignación, ya no por la petición elevada por la entidad territorial, sino por un criterio de eficiencia. Con eso, se apunta a que, en condiciones normales, siempre se garantizará la continuidad del recurso.

VI. ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL PARA IMPULSAR CALIDAD, INOCUIDAD Y COMPRAS LOCALES

El PAE plantea importantes retos para la implementación de su operación, que debe ser pertinente y oportuna, y para contribuir no solo al acceso con permanencia al sistema educativo, sino también al bienestar de los estudiantes en el entorno escolar. El complemento alimentario es la herramienta que permite el logro de estos objetivos y por esto es necesario que se entregue en las adecuadas condiciones de calidad e inocuidad para el consumo por parte de los beneficiarios. El trabajo colaborativo y las alianzas entre los sectores educación y salud son el punto de partida para lograr dicho propósito. En consecuencia, desde la UApA se ha venido trabajando en la articulación intersectorial e interinstitucional, en los escenarios nacional y territorial.

A continuación, se destacan las acciones que contribuyen al fortalecimiento del eje de transparencia llevadas a cabo mediante el trabajo mancomunado de la UApA, MinSalud⁶ y el Invima. Posteriormente, como parte del mismo trabajo de articulación,

se presentan los aportes de la Unidad y del MADR al fortalecimiento de las economías locales.

UApA, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y MinSalud, una triada por la alimentación escolar

Desde el año 2017 se avanza en el gran propósito de articular esfuerzos con el MEN, MinSalud y el Invima. Como resultado de este esfuerzo, se instaló una mesa de inocuidad en la que, inicialmente, se abordaron temas relacionados con los resultados de las acciones de inspección, vigilancia y control (IVC) llevadas a cabo por el sector salud en los comedores escolares, y con los resultados de los planes de mejora de los niveles nacional y territorial para garantizar calidad e inocuidad de los alimentos.

⁶ Es importante destacar que, por las características de operación del PAE, en sus lineamientos técnicos se establece el cumplimiento de la normatividad sanitaria que emite la entidad competente, es decir, MinSalud.

De igual manera, se analizaron posibles eventos de la Enfermedad Transmitida por Alimentos (ETA), de acuerdo con reportes del Centro Nacional de Enlace, con los informes correspondientes y con la trazabilidad de dichos eventos, como insumo para plantear medidas efectivas para la no ocurrencia de estos eventos. Aunado a lo anterior, se inició un proceso de capacitación por parte del Invima a los profesionales del componente técnico de los equipos PAE, sobre la normatividad sanitaria y sobre acciones de IVC en los territorios, que se llevó a cabo mediante encuentros subregionales en 2018.



En enero de 2018, mediante circular 02 de la Procuraduría General de la Nación (PGN), “Inspección, vigilancia y control sobre el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en materia de sanidad y salud pública” (PGN, 2018), se reitera que las acciones de IVC del PAE son competencia de las ET, por lo cual se exhorta a estas entidades de los órdenes departamental, distrital y municipal, en el marco de sus competencias, a que adelanten las acciones necesarias para garantizar la idónea operación del PAE. Adicionalmente, se solicita a las secretarías de salud departamentales, previa consolidación en su territorio, la elaboración de informes bimestrales que deben ser enviados a la PGN y que deben dar cuenta de las acciones de verificación de las condiciones

sanitarias y nutricionales de los complementos alimentarios suministrados en el marco del Programa (Procuraduría General de la Nación [PGN], 2018).

Con la puesta en marcha de dicha directriz, se consolidó el trabajo articulado entre los sectores salud y educación en lo territorial, a fin de propender por las adecuadas condiciones de calidad e inocuidad de los complementos alimentarios y la elaboración de los planes de mejora correspondientes.

Sumado a lo anterior, en el año 2018, desde el Gobierno nacional, se fortaleció el trabajo intersectorial con el inicio del diseño de la circular conjunta de acciones de IVC. Mediante dicha circular se dan directrices para la articulación y coordinación nacional y territorial de las acciones de IVC y seguimiento, con el fin de garantizar calidad e inocuidad de los alimentos que se suministran en el PAE. El diseño de esta circular se dio en el marco de la mesa de inocuidad con las entidades descritas y con la participación del DNP y el Instituto Nacional de Salud (INS).

Paralelo a esto, se inicia el diseño conjunto de la guía para la prevención y manejo de eventos por ETA en los establecimientos educativos. En el marco de dicha mesa se establece el compromiso de suministrar, cada vigencia, la base de proveedores del PAE por ET, a fin de que, desde el Invima, se prioricen las acciones de IVC en este eslabón de la cadena.

En los años 2019 y 2020, con la entrada en funcionamiento de la UApA, se continuaron las mesas de trabajo para el diseño conjunto de la circular, con el propósito de responder a las necesidades del territorio e integrar a los sectores salud y educación en torno al PAE. En este escenario se fortaleció la participación del Invima en la mesa nacional de compras públicas locales, logrando que los proveedores de alimentos de programas del Estado se capacitaran en los requisitos sanitarios que deben cumplir los alimentos que suministran. El Invima realizó un

muestreo de los principales alimentos suministrados por el PAE como importante acción preventiva, y se continuó con el reporte de posibles casos de ETA por parte del Centro Nacional de Enlace, con el consecuente desarrollo de planes de mejora desde las ET que contratan el PAE.

Además, se dio continuidad al desarrollo de los espacios de capacitación para los equipos PAE de las ET, especialmente en aquellas condiciones que plantea la pandemia causada por el covid-19 y la implementación del PAEC, y teniendo en cuenta las diferentes modalidades de suministro establecidas en la Resolución 0007 (UApA, 2020).

El trabajo articulado a nivel nacional y territorial continúa diariamente con la implementación del PAE. Ante novedades que se presenten por alimentos que no cumplan con la normatividad sanitaria expedida por MinSalud y los lineamientos del Invima, o ante novedades con los proveedores u operadores del PAE (teniendo en cuenta las labores de control social que ejercen diferentes actores), se activa una ruta en la que las ET, los responsables del PAE y las secretarías de salud realizan acciones inmediatas para garantizar la prestación del servicio en adecuadas condiciones de calidad e inocuidad, con la participación del orden nacional y el seguimiento a las acciones y planes de mejora que realiza la UApA.

Más recientemente, durante el año 2021, la articulación interinstitucional e intersectorial continuó con el diseño, en conjunto con el Invima, del curso de normatividad sanitaria PAE, para su implementación a partir del mes de marzo de 2022. Asimismo, la articulación siguió con el desarrollo de la circular conjunta de acciones IVC, en articulación con MinSalud y el Invima. También se continuó con la construcción de la base consolidada de alertas relacionadas con novedades de calidad e inocuidad, en el marco de la operación PAE en las 96 ETC. La identificación temprana de alertas de riesgo sanitarias

en territorio, relacionadas con alimentos incluidos en el PAE (23 casos en 2021), propició la activación de protocolos de comunicación y acción con el Invima, con las secretarías de salud, con los equipos de las ETC, y con la competencia de la UApA. En ocasiones, esto ha permitido suspender la distribución de manera oportuna y poner a salvo la salud de NNAJ beneficiarios del programa. Lo anterior es una clara muestra del trabajo colaborativo y articulado que se ha venido dando y que se profundiza cada vez más.

En la ruta de reacción ante denuncias o quejas de posibles alimentos inapropiados o en mal estado, lo relevante no es el análisis del caso puntual o aislado de la supuesta irregularidad —así se piense o se tenga evidencia que la denuncia no corresponde a una reclamación cierta—, sino aprovechar el caso para revisar la cadena completa del alimento en cuestión, dirigido al total de beneficiarios, a fin de dar seguridad y tranquilidad social sobre su consumo.

En la UApA se mantiene contacto permanente con las ETC para que la operación del PAE se dé en las mejores condiciones, esto con el objetivo de garantizar que el complemento alimentario llegue a los estudiantes y cumpla con las características de calidad e inocuidad.

Durante 2020, se entregaron mediante el PAEC más de 37,5 millones de raciones mensuales de alimentos, dirigidas a 5.689.190 estudiantes. Todas estas raciones debieron cumplir con los protocolos establecidos en cada ETC antes de llegar a su destino final. En un número tan grande de productos, es probable que alguno presente inconvenientes, como ha sido el caso en la entrega de huevos y en las alertas sanitarias emitidas por el atún en lata. En atención a esto, existen protocolos para que estas situaciones sean atendidas, gestionadas y solucionadas de manera oportuna y directamente por cada entidad territorial.

Un claro ejemplo de lo anterior fueron las acciones adoptadas por la ETC Cundinamarca en el marco de su proceso de monitoreo y control del PAE. El equipo identificó y generó alerta al Invima por un atún remarcado con riesgo potencial y, en consecuencia, previa verificación por parte de la autoridad sanitaria, se notificó la alerta sanitaria nacional n.º 071-2021. Ante esto, con el liderazgo de los equipos PAE en territorio, se tomaron medidas preventivas para que el producto no fuera distribuido hasta que las secretarías de salud departamentales y municipales, en el marco de sus competencias de inspección, vigilancia y control sanitario, emitieran concepto sobre la inocuidad y calidad del producto.

Es importante precisar que los equipos PAE de los territorios cuentan con personal que garantiza su logística y que, ante una situación determinada, dicho personal tiene los conocimientos para verificar, investigar y actuar oportuna y acertadamente. De igual forma, se vienen articulando esfuerzos con MinSalud y el Invima para la aplicación de mejores prácticas y controles en la cadena de abastecimiento de cada territorio.

La UApA, el sector agrícola y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) fortalecen economías locales

La Unidad ha participado activamente en la Mesa Nacional de la Estrategia de Compras Públicas Locales, tanto en los procesos de cualificación de la oferta y demanda de alimentos como en la implementación de la Ley 2046 (2020) y el Decreto 248 (2021), y así ha logrado la participación efectiva de las 96 ETC en los foros y talleres liderados por la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) y la FAO, realizados en el primer semestre de 2021. De esta manera, la Unidad, las ETC y los operadores PAE se han posicionado como líderes a nivel territorial y

como movilizadores de las compras públicas locales.

A la par, se ha realizado acompañamiento a las ETC para la implementación del Programa, en pro de la inclusión de pequeños y medianos productores agropecuarios. Así se ha apostado por los circuitos cortos de comercialización de alimentos y se ha propendido por la documentación de experiencias territoriales, tanto de implementación de las acciones de articulación intersectorial a nivel territorial como de articulación de los proyectos agroproductivos de los establecimientos educativos, para replicarlas en otras entidades territoriales. La UApA está en procura, para este 2022, de fortalecer los mecanismos de seguimiento y visibilizar así el aporte del PAE a las economías locales.

Con la expedición de nuevos actos normativos del nivel nacional, en pro del fortalecimiento de los circuitos cortos de comercialización de productos agropecuarios, la UApA identificó importantes retos, que ha consolidado mediante una gestión normativa permanente:

- Adelantar acciones necesarias y pertinentes para la implementación de la Ley 2046 (2020) y el Decreto reglamentario 248 (2021), en los cuales se establece como obligatoria la compra a pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores locales de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) y sus organizaciones, en un porcentaje de mínimo 30 % del valor total de los recursos del presupuesto de cada entidad destinados a la compra de alimentos.
- Como parte de las acciones de seguimiento a la implementación de la Ley 2046 (2020), lograr cuantificar de forma objetiva el aporte real de la operación del PAE a las compras públicas locales de alimentos en las 96 ETC.
- Implementar el artículo 4 de la Ley 2042 (2020), el cual hace referencia a integrar dentro del personal,

como manipuladores de alimentos, a un porcentaje no menor a 20 % de padres y madres de usuarios, priorizando a aquellos que sean cabeza de familia.

- La Ley 2167 de 2021, en lo referente a las transferencias a los fondos de servicios educativos, autoriza a las ET encargadas de la prestación del servicio de alimentación escolar

a realizar transferencias a los fondos de servicios educativos de los establecimientos educativos para que se ejecute con los padres de familia la prestación del servicio de alimentación escolar cuando (i) las instituciones educativas se encuentren ubicadas en zona rural; y (ii) la asociación de padres de familia haya manifestado su interés de encargarse de la prestación del servicio con el cumplimiento de los requisitos del programa. (Ley 2167 de 2021, art. 3)

Esta autorización ayudará a mejorar las economías locales puesto que permitirá aprovechar los recursos del territorio y adquirirlos directamente de los productores, en concreto, de las asociaciones que decidan encargarse de la prestación del servicio.

Para enfrentar los dos primeros retos se impulsó a las ETC a generar y fortalecer espacios de articulación con las secretarías de agricultura y desarrollo económico o equivalentes, con el propósito de obtener información pertinente al registro general de pequeños productores y productores de la ACFC. Esta información también es competencia del sector agrícola y se debe dar a conocer para que a los aspirantes a operadores del PAE se les facilite establecer relaciones comerciales pertinentes, y para propender por una sistematización de experiencias que evidencie la gestión intersectorial a nivel territorial, esto en el entendido de que esta actuación es temporal y de que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 11 de la Ley 2046 (2020), es el MADR el que diseñó el sistema de información de compras públicas.

Adicionalmente, se diseñó la siguiente ruta para la inclusión de pequeños productores y productores de la ACFC, la cual se aprobaría en el segundo semestre de 2021:

1. Definición de la demanda de alimentos
2. Definición del área geográfica donde se prestará el servicio de alimentos
3. Articulación con secretaría de agricultura y/o secretaría de desarrollo económico para la obtención de:
 - Registro general de pequeños productores y de productores de la ACFC
 - Zona geográfica para la compra de alimentos de acuerdo con los criterios de vocación y uso del suelo, disponibilidad de organizaciones de productores según oferta de alimentos, conectividad vial y circuitos cortos de comercialización
4. Inclusión de información en estudios previos
5. Operación del PAE con pequeños productores
6. Supervisión

Se debe aclarar aquí que, sin importar si la compra directa de alimentos la realiza la ET o el operador, son ambos los responsables de ejecutar los recursos públicos y consecuentemente están en la obligación de adquirir localmente alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores locales de la ACFC y sus organizaciones en un porcentaje de mínimo 30 % del valor total de los recursos del presupuesto destinados a la compra de alimentos. Igualmente, deben garantizarse los pagos contra entrega, en cumplimiento de la Ley 2046 (2020) y la reglamentación expedida para tal fin.

VII. AJUSTE NORMATIVO Y DE LINEAMIENTOS QUE FORTALECEN LA EFICIENCIA Y LA TRANSPARENCIA

A lo largo de su historia el PAE ha tenido una naturaleza jurídica diferente y dinámica, es decir, ha sido visto desde distintas aristas y administrado por diferentes entidades, como claramente se expone en la parte inicial de la presente nota técnica. En esto el Programa se ha ajustado a la normativa vigente del momento y ha tratado siempre de mantenerse dentro de una línea de política pública adaptada a las realidades sociales, culturales, económicas y del territorio; esto le implica acudir a estrategias previstas por la ley y buscar y gestionar nuevas normas y reformas, como de hecho ha ocurrido a partir del año 2020 con la creación y puesta en marcha de la UApA.

La actualización normativa reconoce la realidad del territorio, evoluciona con él y entrega herramientas y mecanismos adecuados para su efectiva operación

“No es la especie más fuerte la que sobrevive, ni la más inteligente, sino la que responde mejor al cambio”.

Charles Darwin

La UApA trabaja de manera permanente en la solución de las principales problemáticas a las que se enfrenta el PAE. Su esfuerzo se concentra en la creación y estructuración de una política de alimentación escolar y de un marco normativo que:

- Ha determinado de manera específica el deber de participación por parte de las ET en la financiación del PAE. Esto se refleja en la Resolución 335 (UApA, 2021b), artículo 7 (sobre fuentes de financiación del PAE), y artículos 8 y 9 (sobre la bolsa común de recursos y su conformación), los cuales desarrollan la normatividad nacional prevista en el artículo 2.3.10.3.5 del Decreto 1852 (2015), que adiciona al Decreto 1075 de 2015 y establece como base los principios de articulación y concurrencia, aspectos estos desarrollados en el anexo técnico administrativo y financiero expedido por la UApA.

El anexo administrativo y financiero, en desarrollo de la planeación oportuna para la prestación del servicio trazada por el Comité Territorial de Planeación y Seguimiento, indica que cada ETC deberá planear y

Adelantar oportunamente los procesos de contratación necesarios para garantizar el suministro del complemento alimentario desde el primer día del calendario escolar y de manera continua durante toda la vigencia. Esta contratación debe adelantarse de acuerdo con las modalidades y el procedimiento establecido por las normas de contratación pública vigentes. (UApA, 2021a, p. 22)

Además, los procedimientos deben reflejar indicadores de transparencia, economía, responsabilidad, moralidad, selección objetiva, imparcialidad, entre otros.

Lo anterior apunta a que esa garantía en la ejecución del Programa pueda prever la contratación de una o más vigencias, evitando así suspensiones en el servicio que afecten los derechos de los menores.

- La actualización normativa busca mejorar en territorio la escogencia de los operadores, y restrin-

gir legalmente la participación, en futuros procesos de contratación, de contratistas que hayan incumplido sus obligaciones en el pasado. Es por esto que la UApA, como entidad encargada del Programa, gestionó ante el Congreso de la República la inclusión de dos importantes artículos (51 y 52) en la Ley 2195 de 2022, los cuales aportan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción. A través del artículo 51, se adicionó a la normatividad nacional vigente un término mayor para declarar inhabilidad a los contratistas que hayan “sido objeto de incumplimiento contractual o de imposición de dos (2) o más multas, con una o varias entidades, cuando se trate de contratos cuyo objeto esté relacionado con el Programa de Alimentación Escolar” (Ley 2195, 2022).



- De esta forma se corrigió el hecho de que no existieran sanciones a los operadores del PAE que incumplieran sus obligaciones legales o contractuales. Dichos operadores no eran objeto de inhabilidad para celebrar este tipo de contratos a futuro y podían participar nuevamente en procesos de contratación para la ejecución del PAE en cualquier lugar

del país, lo que propiciaba nuevos incumplimientos, vulneraba a todas luces los derechos de los menores beneficiarios del PAE y acarreaba graves consecuencias para las ET.

- A su vez, el artículo 52 incluyó dentro de las cláusulas excepcionales el “derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos” (Ley 2195, 2022). Esta norma, modificatoria del numeral 2 del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, permite, en caso de declararse la terminación anticipada o la caducidad de un contrato por incumplimiento, que los recursos destinados a la ejecución del Programa no queden congelados, como ocurría antes, sino que se puedan ejecutar y de este modo no se afecte la prestación oportuna del servicio.

- Con respecto a los contratos de operación del PAE, es una realidad no muy afortunada que en ellos las ET no tenían la posibilidad de incorporar cláusulas excepcionales, ya que esto generaba barreras y complicaciones en la gestión de dichos contratos por parte de la administración. Es así como, en el evento de que existieran incumplimientos graves por parte de los operadores del PAE o necesidades de modificación o interpretación del contrato por parte de las ET a fin de garantizar los derechos de los menores, la administración se encontraba muy restringida en su actuación y no podía reaccionar de manera inmediata o adecuada.

- La actualización normativa instituye y pone en marcha un sistema de información fiable, completo y accesible, con el fin de conocer la situación de la ejecución del Programa en los territorios, con participación de la ciudadanía y de los padres y madres de familia en el control y vigilancia, entre otros aspectos. Esta herramienta corresponde al ecosistema SiPAE, el cual contiene subsistemas como MiPAE, SiGPAE y PAEstar al Día, cuya primera fase, como se anotó anteriormente, se encuentra en ejecución, y cuyas fases subsiguientes están plenamente financiadas.

Por lo anterior, la labor de la UApA no solo se ha centrado en atender una emergencia, sino también en seguir observando el mandato formulado en el PND de fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar con los más altos estándares administrativos, técnicos y operativos. Esto lo viene logrando con la participación de los diferentes actores del PAE, y mediante las herramientas y los derechos que el Estado otorga a estos últimos. La asignación al Programa de tales derechos y de sus obligaciones, se reflejó en la expedición de la Ley 2042 (2020), “Por medio de la cual se otorgan herramientas para que los padres de familia realicen un acompañamiento eficaz con el fin de cuidar los recursos del PAE”, y se desarrolló plenamente el anexo técnico de participación ciudadana (lineamiento normativo que desarrolla la Resolución 335 de 2021).

Los elementos que incorpora la Ley 2042 (2020) al ordenamiento jurídico, específicamente a la operación del PAE, se relacionan con la participación de las asociaciones de padres de familia en el control y vigilancia del PAE, lo que da un mayor ejercicio para la transparencia del Programa.

Asimismo, se cuenta con la Ley 2046 (2020), “Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la ACFC en los mercados de compras públicas de alimentos” y su decreto reglamentario 248 (2021). Para su implementación, se participó activamente en los espacios preparatorios convocados desde el MADR, para la instalación de la Mesa Nacional de Compras Públicas. Así, con el apoyo de las oficinas jurídicas de cada entidad, se logró establecer la propuesta de reglamento de la Mesa, que se presentará durante su instalación, prevista para el mes de abril de 2022. Por otra parte, de forma articulada con las entidades que formarán parte de la Mesa, se continúa en la tarea de definir los instrumentos necesarios para implementar la Ley 2046 de 2020 y su decreto reglamentario, así como los mecanismos pertinentes

para seguir el cumplimiento de estas normas. A la fecha, se han adelantado dos mesas de articulación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTIC), a fin de iniciar la propuesta de desarrollo del sistema de registro de pequeños productores y productores pertenecientes a la agricultura familiar y campesina.

Desde el punto de vista de la transparencia, que tanto ha incentivado a trabajar y buscar mecanismos para que sea una constante, se destaca la gestión llevada a cabo por la UApA con el proyecto de ley que se convirtió finalmente en Ley 2167 (2021), “Por medio del cual se garantiza la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) durante todo el año”. Entre otros aspectos, se logró que esta ley garantizara la estabilidad en la prestación del servicio durante toda la vigencia, ya que permite planear y contratar y durante todo el calendario académico y asegurar de paso mejores condiciones de calidad. La Ley brindará a las ETC el tiempo suficiente para gestionar la planeación y administración de contratos y la seguridad de que contarán con el recurso de manera oportuna. Esto, a su vez, evitará adjudicaciones directas, pequeñas, de corto plazo y riesgosas para la oportuna prestación del servicio. Además,

la Ley determina la gestión de una nueva opción de atención diferenciada para la ruralidad, con mayor participación de padres y madres en su operación y, en consecuencia, con aumento del consumo local.

La UApA, como institución responsable de esta política, seguirá gestionando, proponiendo y estructurando hasta donde lo permita su competencia, toda la normatividad necesaria para llevar a cabo la función pública que le compete, a nombre del gobierno que representa al Estado, de acuerdo con la realidad que se vive en territorio; lo cual se reitera, ya se viene acatando con la expedición de los nuevos lineamientos, contenidos en la Resolución 335 (UApA, 2021b) y sus anexos técnicos.

Desde el punto de vista de la transparencia, que tanto ha incentivado a trabajar y buscar mecanismos para que sea una constante, se destaca la gestión llevada a cabo por la UApA con el proyecto de ley que se convirtió finalmente en Ley 2167 (2021), “Por medio del cual se garantiza la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) durante todo el año”.

VIII. DIFUSIÓN DE LAS BUENAS PRÁCTICAS EN EL PAE

Comunicar de manera clara, objetiva y oportuna las acciones que día a día se implementan ha sido una de las consignas permanentes de la UApA. De esta manera se fortalece la transparencia de la entidad, se facilita el control social al PAE y se invita a ejercerlo.

Como parte de este ejercicio de difusión permanente, y en el marco de las actividades y espacios de cualificación, se publicaron diez notas técnicas de consulta, dirigidas a los equipos técnicos PAE de las 96 ETC y a comunidad en general. Las notas técnicas son las siguientes:

- *¿Qué son los lactosueros?*
- *La importancia del huevo en el PAE*
- *Cárnicos en PAE: recomendaciones para garantizar la calidad y el valor nutricional*
- *Alertas sanitarias y análisis del atún*
- *Día internacional de la inocuidad*
- *Recomendaciones técnicas para el control preventivo en calidad e inocuidad en el regreso del Programa de Alimentación Escolar en presencialidad*

- *Reducción del consumo de nutrientes críticos: recomendaciones para la adopción*
- *Recomendaciones para el manejo y conservación de frutas en el PAE*
- *Plásticos de primer uso*
- *Cereales extruidos*

Sobre la cualificación, cabe destacar que se logró identificar, analizar y dar cierre a cuatro brotes de ETA confirmados por el Centro Nacional de Enlace (CNE), en los cuales estuvieron implicados alimentos entregados por el PAE de las ETC Boyacá, Caldas y Santa Marta. Se concluyó que los brotes correspondientes a 2021 estuvieron directamente asociados al reemplazo de la modalidad RPC por las modalidades regulares de operación establecidas en la Resolución 29452 (MEN, 2017). Detectar y solucionar situaciones como esta es posible gracias a la participación oportuna de la comunidad, a la información de los casos y a su rápido abordaje.

Confianza pública en el Programa: resultado del buen y verificable manejo del PAE, reto asumido por la UApA con cercanía, presencialidad y rendición de cuentas permanente

Estudiantes, profesores, directivos docentes, medios de comunicación, padres, madres de familia, acadéuticos, entes de control y organismos internacionales, entre otros, constituyen el público de interés para la UApA. A ellos se les informa por medio de canales como:

- Página web
- Redes sociales
- Boletines de prensa
- Informes semanales públicos en la web institucional (INOP)
- Talleres sobre temas de interés general o específicos de acuerdo con lo solicitado por las ET; capacitaciones; jornadas de actualización, asesoría y acompañamiento
- Visitas territoriales
- Rendición de cuentas
- Correo electrónico
- Aplicativos y canales para la gestión de Felicitaciones, Peticiones, Quejas, Reclamos y Solicitudes (FP-QRS)
- Ruedas de prensa
- Atención y gestión de medios de comunicación

Desde su creación, la UApA ha tenido como política la oportuna atención de todas las solicitudes de los medios de comunicación, lo que le ha permitido

aclarar, informar y visibilizar la dimensión del PAE y de todo lo que ocurre a su alrededor.

Se destaca que no se ha limitado a dar respuesta a las solicitudes recibidas, sino que además ha gestionado permanentemente la participación de sus voceros en emisoras de radio, medios impresos y digitales, y canales de televisión, de los órdenes nacional, regional y comunitario. Los resultados de esta gestión se ven reflejados en el crecimiento de las notas registradas, las cuales, de acuerdo con el monitoreo, sumaron 40 en el primer trimestre de 2021, y ascendieron a 70 en el segundo trimestre del mismo año. Este rápido incremento de las notas es producto de la política de apertura real en la información. Además, en sus canales institucionales la Unidad constantemente publica y da a conocer su quehacer. El sitio web⁷ y las redes sociales son una ventana abierta para la consulta de toda la comunidad.

Estrechar lazos

Visibilizar a los protagonistas del Programa es otro pilar fundamental para lograr mayor cercanía, pues son ellos quienes finalmente se convierten en los validadores de la operación y del impacto del PAE. Si bien la UApA es la voz institucional, los validadores son quienes dan fe de esta estrategia de Estado.

En enero de 2021, una vez las condiciones sanitarias lo permitieron, se activaron las visitas a los territorios. Este ejercicio facilitó conocer en escenarios reales y de voz de los protagonistas el balance sobre la forma como asumieron el reto de operar el PAE en medio de una situación mundial tan atípica como la generada por el covid-19.

Este recorrido nacional también ha sido una ventana para dar a conocer a la UApA. Cabe recordar que la entidad se puso en marcha apenas en marzo de

⁷ El sitio web de la UApA está disponible en: <https://www.alimentosparaaprender.gov.co/>

2020, justo en medio de la pandemia, y durante ese año los encuentros fueron remotos. Como anécdota queda una frase recurrente en dichos encuentros: “Por fin nos conocemos”.

La UApA, en atención a su consigna de comunicación clara y oportuna, convocó en cada una de estas visitas a los mandatarios locales, a los equipos PAE, a los representantes de los establecimientos educativos y, en las ET que lo requerían, a las comunidades étnicas y los pueblos indígenas. Además, en 100 % de los encuentros se dedicó un espacio a hablar con los medios de comunicación en rueda de prensa, vía telefónica, visitas a sus instalaciones, videollamada o por medio de cualquier otro canal que facilitara dar a conocer la gestión y responder las preguntas de los periodistas.

El PAE, por su importancia e impacto, es un programa de alta sensibilidad social y a menudo sucedió que, en la interacción con medios de comunicación, se habló de situaciones complicadas, señalamientos o denuncias. Cada una de estas inquietudes se atendió con total disposición, y en cada declaración se evidenció el cambio de percepción, pues si bien se dejó claro que ningún aspecto negativo se pasaría por alto, también se demostró en todo momento que el beneficio del PAE y su impacto positivo en la sociedad eran mucho más importantes que las situaciones aisladas que se podían presentar. Además, las denuncias no se evitaron o minimizaron, sino que se asumieron con el fin de revisar toda la cadena del producto y en toda su magnitud, para así garantizar que no se generara un riesgo masivo.

Este recorrido también ha permitido llevar a cabo un seguimiento a las entidades con dificultades en el inicio de operación o que han experimentado situaciones adversas durante la entrega. Justamente, la UApA siempre está lista a acompañar, apoyar y, por supuesto, ejercer su autoridad, a fin de que el Programa se preste en las condiciones idóneas y el complemento alimentario llegue con calidad y oportunidad a sus beneficiarios.

Prácticas de innovación, prevención y acción

Los encuentros con las entidades dejaron lecciones y experiencias. Las siguientes son algunas de las más destacadas:

- **App Hambre Cero:** Esta aplicación de la Gobernación del Magdalena permite a cualquier ciudadano realizar seguimiento a la operación del PAE, así como hacer comentarios y sugerencias, y manifestar irregularidades. Es una tecnología de control social, al alcance de todos los habitantes del Magdalena.
- **Monitoreo y control:** En Boyacá, como vía de ilustración, tras verificar las fichas técnicas y consultar en el sitio web del Invima, se encontró que una marca de leche en polvo tenía el registro sanitario suspendido. Una vez detectada la situación, el equipo PAE la puso en conocimiento del Invima y de la Secretaría de Salud, entidades que asumieron la investigación del caso. Cabe aclarar que este producto no fue distribuido y que se puso en alerta a todas las ET.

En conclusión, mostrar lo positivo, que corresponde a la gran mayoría de lo que se hace, así como dimensionar los casos negativos y formularlos como oportunidades de mejora, son estrategias fundamentales para recuperar la confianza pública. Que la comunidad encuentre día a día más y mejor información para hacer el control social y más y mejores canales para comunicar oportunamente las irregularidades, es indispensable para el buen y confiable funcionamiento del PAE.

Son factores de éxito importantes para el PAE que los gobernantes y funcionarios de las ET vean que lo positivo también se reconoce y que su voz se escucha; que los directivos docentes, docentes y administrativos de las instituciones educativas puedan mostrar todo su compromiso y esfuerzo para garantizar de la mejor manera este beneficio a sus estudiantes, y que los gerentes, profesionales, técnicos y manipuladores de alimentos que cumplen en cantidad, calidad, oportunidad y buen servicio sean reconocidos.

CONCLUSIONES

A lo largo de este documento se ha buscado mostrar el avance, estructuración, gestión y compromiso de una entidad naciente, justo en un momento coyuntural de crisis, a la que se le encargó un programa multipropósito de mucha pertinencia social, que atiende a una población en la que Colombia cifra sus esperanzas, como son los NNAJ que conforman la masa escolarizada en establecimientos educativos públicos de las distintas regiones del país y que representa nuestra característica diversidad y pluriculturalidad.

En este recorrido se ha mostrado cómo la UApA, con un claro compromiso, abordó el encargo del propio presidente de la República, Iván Duque Márquez, de consolidar un PAE, y actualizar el marco normativo y operativo a los tiempos presentes con la fuerza de normas actuales y claras que tienen presente la realidad del territorio. Ese fue el objetivo de la gestión adelantada por la Unidad, con la que se logró tramitar un proyecto de ley de iniciativa parlamentaria, que se materializó en la Ley 2167 (2021). En esencia, esta ley indica la forma de agilizar, planear de manera oportuna y garantizar la operación del PAE

durante todo el año. La norma se encuentra actualmente en proceso de reglamentación y busca su aplicación y operatividad.

El PAE, gracias a la normatividad vigente, cuenta ahora con un modelo de asignación para su principal fuente de recursos, elaborado con criterios de transparencia y eficiencia, a fin de optimizarlos y seguir con la tarea de aumentar, de manera pertinente, la cobertura, la oportunidad y la calidad del Programa, partiendo de una planeación real y trabajada con los estamentos sociales, pieza fundamental para la posterior veeduría y monitoreo.

Es claro que la Unidad Administrativa, cumpliendo con el mandato legal, ha podido en corto tiempo implementar, con el apoyo de los estamentos involucrados, unos lineamientos más completos, técnicos y estructurados, acordes con las realidades del Programa, su funcionalidad, calidad, transparencia y participación, amén de haber adelantado activamente gestión para el logro de las normas ya relacionadas a lo largo de este documento, como las leyes 2042 y 2046 del año 2020, o como las más recientes

2176 de 2021 y 2195 de 2022 (artículos 51 y 52). De la misma manera, la Unidad ha participado en la aplicación del contenido de la denominada Ley sobre Desperdicios, sancionada como Ley 1920 de 2019, que entre otros aspectos establece que la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) estará a cargo de la política contra el desperdicio de alimentos. Finalmente, se destaca una vez más la gestión de los artículos 51 y 52 de la Ley 2195 (2022), ya comentados anteriormente en su alcance y contenido.

No se podría hablar del desarrollo del principio de transparencia como eje real para la consolidación y confianza del Programa, sin haber hecho un esfuerzo por aprovechar el potencial tecnológico para la implementación del ecosistema de información, el cual se viene estructurando como una gran herramienta para consolidar procesos claros que entreguen información en tiempo real y a la vez permitan la interacción de todos los actores del Programa y la ciudadanía. Dicho sistema corresponde al SiPAE y sus tres subsistemas —el Sistema de Gestión y Seguimiento de Beneficiarios [MiPAE], el Sistema Integral de Gestión y Evaluación del PAE (SiGEPAE) y la herramienta de control social y participación ciudadana PAEstar al Día—, todos los cuales contarán con la información y el empoderamiento que se requieren para construir un programa eficaz y transparente. Como se anotó en el capítulo correspondiente, la primera fase de este sistema se encuentra en pleno desarrollo y las siguientes ya han quedado delineadas y tienen asegurado su financiamiento gracias al crédito tramitado ante el Banco Mundial, entidad de gran importancia para el Programa.

En la actualidad, como producto de la primera fase, la UApA genera reportes semanales sobre el estado del PAE en las 96 ETC, y desde el 23 de febrero de 2021 se encuentra publicado en el sitio web el informe de operación (INOP), el cual brinda a los ciudadanos interesados acceso a la información sobre cumplimiento del PAE en cada ETC y presenta los puntos

críticos o alertas del servicio conforme a la información remitida por las ETC.

Como se debe trabajar en varios frentes sobre algo tan importante como la seguridad y vigilancia en la inversión de los recursos públicos, el PAE a nivel territorial está acompañado de un eficiente y transparente modelo de auditoría. El propósito de esta auditoría es mostrar a todos los componentes y actores lo que se hace y se planea, e informar y entregar herramientas de veeduría y control sin temor alguno.

Pero la información y comunicación también van más allá, ya que, para tal efecto, se utilizan todos los canales posibles para visibilizar la acción, la gestión y el mismo Programa. Por medio de estos canales se informa a la comunidad lo que se hace y la forma cómo se hace, para de esta forma generar cercanía y presencialidad, elementos estos que sin duda forman parte de una buena práctica de transparencia y rendición de cuentas permanente.

La UApA, como institucionalidad encargada de generar, fijar, desarrollar, hacer seguimiento y evaluación de política en materia de alimentación escolar, así como de fortalecer los esquemas de financiación, de garantizar calidad e inocuidad de la alimentación, y proponer modelos de operación para fortalecer la territorialidad, entre otros aspectos, logrará, en la medida en que los procesos se consoliden, promover cada vez más la transparencia en la contratación y ejecución en territorio, con el desarrollo de las siete estrategias estructuradas y acotadas en este documento. Esto se logrará teniendo muy cierto que, a través de la generación de información pública, el desarrollo y montaje del ecosistema de información, la puesta en marcha de auditorías anuales, y el nuevo modelo de asignación de recursos medido por eficiencia y cumplimiento, la articulación intersectorial y todo el ajuste normativo ya narrado y que se ha hecho realidad será la forma para que la transparencia esté presente de manera permanente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial [BM]. (2018). *Apostándole a la transparencia: ¿cómo establecer un sistema efectivo de evaluación y monitoreo del Programa de Alimentación Escolar (PAE) a nivel subnacional?: la experiencia del departamento de Bolívar (Colombia)*.

Banco Mundial [BM]. (2021). *Análisis de interoperabilidad del ecosistema de información PAE con sistemas TI externos*.

Che, Q., & Olano, D. (s. f.). *Local incentives protocol: decentralized marketplace infrastructure* <http://virto.network/docs/whitepaper.html>

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

Decreto 319 de 1941. “Por el cual se dictan normas sobre aporte de la nación a los restaurantes escolares en el país”. Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial, n.º 24.596*. [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_0319_1941.htm#:~:text=Por%20el%20cual%20se%20dictan,DE%20LA%20REP%20C3%29ABLICA%20DE%20COLOMBIA%2C&text=a\)%20Nombre%20de%20la%20escuela,por%20contrato%2C%20cooperativa%2C%20etc](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_0319_1941.htm#:~:text=Por%20el%20cual%20se%20dictan,DE%20LA%20REP%20C3%29ABLICA%20DE%20COLOMBIA%2C&text=a)%20Nombre%20de%20la%20escuela,por%20contrato%2C%20cooperativa%2C%20etc)

Decreto 1852 de 2015. “Por el cual se adiciona el Decreto 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>

Decreto 218 de 2020. “Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender”. Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial, n.º 51228*. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038826>

Decreto 417 de 2020. “Por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”. Presidencia de la República de Colombia. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

Decreto 248 de 2021. “Por el cual se adiciona la Parte 20 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las compras públicas de alimentos”. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20248%20DEL%2009%20DE%20MARZO%20DE%202021.pdf>

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

Ley 715 de 2001. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf

Ley 1176 de 2007. “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República de Colombia. *Diario Oficial*, n.º 46.854. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1176_2007.html

Ley 1955 de 2019. “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, pacto por la equidad’”. Congreso de la República de Colombia. *Diario Oficial*, n.º 50964. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036488>

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

Ley 2042 de 2020. “Por medio de la cual se otorgan herramientas para que los padres de familia realicen un acompañamiento eficaz con el fin de cuidar los recursos del PAE”. Congreso de la República de Colombia. *Diario Oficial*, n.º 51338. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30039622>

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”. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2167_2021.html

Ley 2195 de 2022. “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606#:~:text=La%20presente%20Ley%20tiene%20por,e%20integridad%20y%20recuperar%20la>

Martínez Hernández, L. I. (2012). *Los programas de alimentación escolar en América Latina*. Archivos Latinoamericanos de Nutrición (ALAN). <https://www.alanrevista.org/ediciones/2015/suplemento-1/art-209/>

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_mineduacion_29452_2017.pdf

Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2018). *Resolución 18858. “Por la cual se expiden los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar-PAE para pueblos indígenas”*. <https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-380004.html?noredirect=1>

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

Ministerio de Salud y Protección Social [MinSalud]. (2021). *Resolución 777. “Por medio de la cual se definen los criterios y condiciones para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y del Estado y se adopta el protocolo de bioseguridad para la ejecución de estas”*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=163987>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2016). *Análisis de los marcos jurídicos en materia de alimentación escolar: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*. <https://www.fao.org/3/i5948s/i5948s.pdf>

Procuraduría General de la Nación [PGN]. (2018). *Circular 2. “Inspección, vigilancia y control sobre el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en materia de sanidad y salud pública”*. https://apps.procuraduria.gov.co/gd/docs/c_pgn_0002_2018.html

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

Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender [UApA]. (2021a). *Anexo técnico administrativo y financiero*. <https://www.alimentosparaaprender.gov.co/normatividad/lineamientos-tecnicos-326878>

Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender [UApA]. (2021b). *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>

