

**ANÁLISIS DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL
MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, DURANTE EL PERIODO 2017**

Francisco Javier Díaz Bernal

Universidad Nacional Abierta y a Distancia

Escuela de Ciencias Jurídicas y Públicas

Especialización en Gestión Pública

San José del Guaviare

2018

**ANÁLISIS DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL
MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, DURANTE EL PERIODO 2017**

Francisco Javier Díaz Bernal

Modalidad de grado: Monografía

Blanca Margarita Díaz Orjuela

Director

Universidad Nacional Abierta y a Distancia

Escuela de Ciencias Jurídicas y Públicas

Especialización en Gestión Pública

San José del Guaviare

2018

Dedicatoria

Dedico esta monografía a Dios y a mi familia, quienes me acompañaron hasta la culminación de esta meta tan importante para mí fortalecimiento como profesional especializado, adquiriendo conocimientos que me permitan enfrentar nuevos retos.

Agradecimientos

Gracias a los tutores y al asesor por brindarme las herramientas, insumos y la orientación necesaria, para el desarrollo de la monografía.

Contenido

Resumen.....	8
Abstract.....	9
Introducción	10
1. Planteamiento del Problema	11
1.1. Descripción del Problema.....	11
1.2. Formulación del Problema.....	12
2. Justificación	13
3. Objetivos.....	14
3.1. Objetivo general.....	14
3.2. Objetivos específicos	14
4. Marco de Referencia.....	15
4.1. Marco Histórico	15
4.2. Marco Teórico – Conceptual	17
4.2.1. Las Políticas Públicas	20
4.3. Marco Legal	21
5. ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	266
5.1. Diagnóstico de la situación problemática en el Departamento de San José del Guaviare, durante el periodo 2017.	266
5.2. Analizar la operación del programa desde un enfoque diferencial.....	311
5.3. Proponer acciones que favorecerían la operación del programa en el Municipio de San José del Guaviare.....	322

Conclusiones y Recomendaciones 344

 Conclusiones 344

 Recomendaciones 355

Bibliografías..... 366

Lista de Tablas

Tabla 1.- Normas legales	22
Tabla 2.- Dificultades identificadas durante la operación del programa.	29

Lista de Figuras

Gráfica 1.- Aspectos que componen los antecedentes y transición del PAE.....	16
Gráfica 2.- Deficit de recursos	288

Resumen

El Programa de Alimentación Escolar -PAE, es considerado como un programa de asistencia social alimentaria en el que deben concurrir recursos de la Nación, los departamentos y los Municipios, así como iniciativas y oportunidades de cogestión de los sectores social, de salud y de educación a nivel local, como de las comunidades en el ejercicio del control social. Este programa promueve el acceso y la permanencia de los estudiantes focalizados del sector educativo público del País, de acuerdo a criterios y lineamientos técnico-administrativos para su operación, mediante la entrega de complementos alimentarios y/o almuerzo.

Es un reto para la población del Guaviare, trabajar en pro de disminuir las tasas de deserción escolar y contribuir con el mejoramiento nutricional de los niños, niñas y adolescentes estudiantes por lo tanto, el análisis de la operación del Programa de Alimentación Escolar para el periodo 2017, permitirá entre otras cosas, conocer su ejecución y su atención en el Municipio de San José del Guaviare, identificar sus avances, conocer los aspectos que dificultan su operación y proponer acciones que lo favorecerían, además de analizarla desde el enfoque diferencial teniendo en cuenta la población vulnerable a la cual va dirigido como lo son las comunidades indígenas.

Palabras clave: Complemento alimentario, Deserción escolar, Ministerio de Educación Nacional, Permanencia, Programa de Alimentación Escolar.

Abstract

The School Feeding Program -PAE- is considered as a social assistance program in which the resources of the Nation, the departments and the municipalities must concur, as well as initiatives and co-management opportunities of the social, health and education sectors. local level, as of the communities in the exercise of social control. This program promotes the access and permanence of students focused on the public education sector of the country, according to criteria and technical administrative guidelines for its operation, through the delivery of food supplements and / or lunch.

It is a challenge for the population of Guaviare, to work towards decreasing school dropout rates and contributing to the nutritional improvement of children and adolescents' students. This is how the analysis of the operation of the School Feeding Program for the 2017 period, will allow us to know its execution and its attention in the Municipality of San José del Guaviare, identify its progress, know the aspects that hinder its operation and propose actions that they would favor it, in addition to analyzing it from the differential approach, taking into account the vulnerable population to which it is addressed, as are the indigenous communities.

Keywords: Food supplement, School desertion, Ministry of National Education, Permanence, School Feeding Program.

Introducción

La presente investigación, “Análisis de la operación del Programa de Alimentación Escolar en el Municipio de San José del Guaviare, durante el periodo 2017”, surge como un reto que enfrenta la población del departamento del Guaviare, en la disminución de las tasas de deserción escolar y el mejoramiento nutricional de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a las Instituciones educativas del departamento.

Por lo tanto, se ha planteado como objetivo general el análisis de la operación del Programa de Alimentación Escolar para el periodo 2017 y de esta forma poder conocer su ejecución y atención en el Municipio de San José del Guaviare, identificando los avances que vayan surgiendo durante su ejecución, estando al tanto de los aspectos que dificultan su operación y, proponer acciones que lo beneficien, todo ello dentro de un enfoque diferencial.

Como línea de investigación se seleccionó, la Gestión y Políticas públicas, construyendo el documento final, de acuerdo con las fuentes de referencias, para la lectura y análisis de la información.

1. Planteamiento del Problema

Considerando que actualmente desde el Ministerio de Educación Nacional se formulan los lineamientos técnicos administrativos y los estándares para la operación del Programa de Alimentación Escolar, es relevante conocer si en el Municipio de San José del Guaviare, dicho programa en el año 2017, se ejecutó teniendo en cuenta las características de la población beneficiaria y los objetivos de la modalidad, contribuyendo a la permanencia en el sector educativo mediante el complemento nutricional suministrado en la jornada escolar.

1.1. Descripción del Problema

La Ley 1450 de 2011, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 “Prosperidad para Todos”; en su artículo 136, referente al *Ajuste de la oferta programática para la primera infancia*; en su parágrafo 4º; estipula que con el fin de alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar –PAE–, el Gobierno Nacional trasladará del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, *de manera concurrente con las entidades territoriales*.

Para lo cual, el Ministerio de Educación Nacional - MEN realizaría la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnicos-administrativos, de los estándares, y de las condiciones para la prestación del servicio para la ejecución del Programa, que serán aplicados por las entidades territoriales, los actores y operadores del programa, a partir de su traslado. El PAE se financiaría con recursos de diferentes fuentes. *El MEN cofinanciará sobre la base de los*

estándares mínimos definidos para su prestación, para lo cual podrá celebrar contratos de aporte en los términos del artículo 127 del Decreto 2388 de 1979 y promoverá esquemas de bolsa común con los recursos de las diferentes fuentes que concurran en el financiamiento del Programa. MEN (2015)

Es así como surge la necesidad de realizar un análisis situacional de la operación del Programa de Alimentación Escolar PAE, en el Municipio en el José del Guaviare, Departamento del Guaviare y si la operación en el año 2017 apuntó a resolver las necesidades de complementación nutricional verdaderas de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes estudiantes beneficiarios (titulares de derechos) y si este logra alcanzar los objetivos trazados.

1.2 Formulación del Problema

¿Cuál es la situación de la operación del Programa de Alimentación Escolar en el Municipio en el José del Guaviare, Departamento del Guaviare para el periodo 2017

2. Justificación

De acuerdo con la pregunta de investigación, *¿Cuál es la situación de la operación del Programa de Alimentación Escolar en el Municipio en el José del Guaviare, Departamento del Guaviare para el periodo 2017?* surge la necesidad de ejecutar correctamente programas y proyectos como el de la “Alimentación Escolar” que asegure una atención de calidad y oportunidad a los niños, niñas y adolescentes del Departamento del Guaviare.

Programa que genera gran contribución a reducir los diferentes impactos que afecta a este tipo de población; debido a situaciones negativas de la dinámica de vida del Departamento; como lo es la baja capacidad económica que generada en gran parte por el desplazamiento, el conflicto armado, falta de oportunidades ocupacionales, que afecta la capacidad de las familias para garantizar una alimentación adecuada, atención en salud y mejora de las condiciones de vivienda, lo cual influye en la ocurrencia de enfermedades transmisibles, principalmente en población vulnerable.

Considerando los antecedentes del programa, nace la necesidad de contar en el departamento del Guaviare con su respectiva trazabilidad, para ello se plantea la realización de una monografía de análisis de experiencias en la cual se pueda conocer cómo ha sido su funcionamiento tras el modelo de seguimiento, monitoreo y control, la intervención de recursos y su ejecución por parte de la Alcaldía Municipal y Gobernación del Guaviare (Secretaría de Educación Departamental); analizando así los avances, dificultades y oportunidades de mejora para el Programa de Alimentación Escolar PAE, en el Municipio en el José del Guaviare para el periodo 2017. En esta razón reside la importancia de contar con un análisis de este programa, teniendo en cuenta nivel de impacto social, educativo, alimentario y de salud que representa para las comunidades más vulnerables, aparte de la contribución al campo del conocimiento en nuestro Departamento.

3. Objetivos

3.1 Objetivo general

Analizar la situación de la operación del Programa de Alimentación Escolar PAE en el Municipio de San José del Guaviare durante el periodo 2017.

3.2 Objetivos específicos

- ✓ Identificar los componentes del Programa de Alimentación Escolar PAE aprobado para el Municipio de San José del Guaviare, en el periodo 2017.
- ✓ Describir los aspectos que dificultan la operación del programa en el Municipio de San José del Guaviare.
- ✓ Analizar la operación del programa desde un enfoque diferencial.
- ✓ Proponer acciones que favorecerían la operación del programa en el Municipio de San José del Guaviare.

4 Marco de Referencia

4.1 Marco Histórico

Partiendo de la línea de tiempo definida por Angulo (2018) en la página del Ministerio de Educación, se observa que, en 1941, bajo la responsabilidad de dicho Ministerio, se inicia en Colombia la atención nutricional a los escolares en el sector público, con el Decreto 319 del 15 de febrero de 1941, el cual fija las pautas para la asignación de recursos destinados a la dotación y funcionamiento de los restaurantes escolares. Lo cual se convierte en un esfuerzo importantísimo en el país al considerarse el primer paso para el establecimiento de las normas que se desarrollarían de aquí en adelante para la atención a la población de niños, niñas y adolescentes beneficiarios de la educación pública.

El esfuerzo anterior, tiene sus frutos con la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en 1968, siendo este quien asumió las funciones del Instituto Nacional de Nutrición entre las cuales se encontraba la ejecución del Proyecto de Protección Nutricional y Educación Alimentaria en Escuelas Oficiales de Educación Primaria.

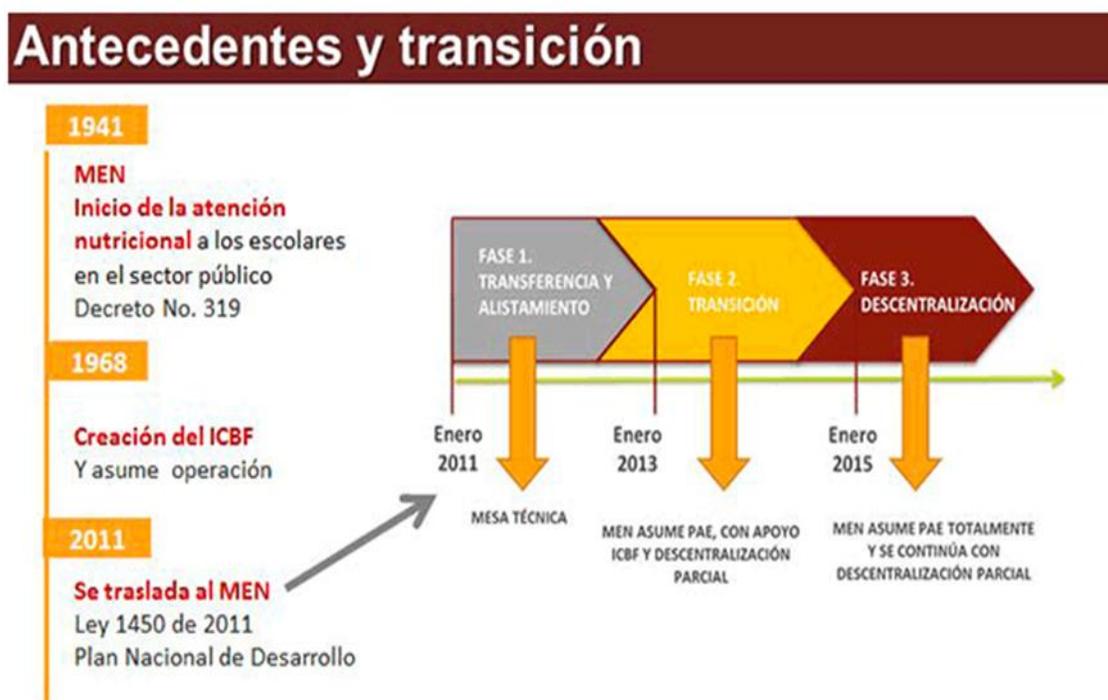
Ahora bien, se cuenta con diferentes herramientas para el fortalecimiento de la educación, sin embargo, estas no se encuentran integradas y universalizadas a nivel nacional, es solo hasta el 2011 por medio de la Ley 1450 y el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 que se establece el traslado del PAE del ICBF al Ministerio de Educación, dando así mayor cobertura en el país a las instituciones educativas previstas para la atención.

El proceso de transferencia del PAE, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 “Prosperidad para Todos” fue liderado por el MEN con la participación constante del ICBF y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y dentro del nuevo esquema se promueve la

corresponsabilidad con los recursos de la Nación, se impulsa la participación ciudadana y el trabajo conjunto de los diferentes actores. MEN (2016).

Con el fin de llevar a cabo la orientación y articulación, el MEN definió el Lineamiento Técnico Administrativo para la prestación del servicio y la ejecución del Programa. Este Documento fue revisado y actualizado teniendo en cuenta los aportes de las entidades territoriales, los operadores y demás actores.

Finalmente, por medio del Decreto 1852 se reglamenta en el año 2016 la operación descentralizada total de los servicios ofertados para la educación pública por medio de su Programa de Alimentación Escolar – PAE.



Gráfica 1.- Aspectos que componen los antecedentes y transición del PAE.

Fuente: Recuperado de. <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-propertyvalue-51355.html>

4.2 Marco Teórico – Conceptual

De acuerdo con análisis realizados por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), entre los años 2002 y 2012, la tasa de deserción intra – anual en Colombia pasó del 8% a 4,53%. No obstante, a esta mejora, la deserción fue mayor en las zonas rurales de algunos departamentos y para algunos grupos poblacionales, particularmente los más vulnerables. Por ejemplo, en 2009 la tasa de deserción de Bogotá fue de 2,19%, mientras que en algunos departamentos la cifra superó el 10% (Guainía, Putumayo, Vichada, Amazonas, Guaviare y Casanare).

Como afirma Román (2013), dentro de los Factores Asociados al Abandono y la Deserción Escolar en América Latina; los Programas de Alimentación y Salud Escolar, hacen parte de los factores endógenos asociados al fracaso escolar.

De otra parte, de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Deserción Nacional aplicada por el MEN, cerca del 14,2% de los estudiantes de establecimientos oficiales que alguna vez abandonaron las aulas, lo hicieron por la falta de ayuda en alimentación escolar. No obstante, la incidencia de esta ausencia de ayuda en la deserción escolar varía entre departamentos; por ejemplo, mientras en Chocó el 80% de los estudiantes que alguna vez se desvinculó señalan esta variable, en Bogotá ese porcentaje llega al 4%. MEN (2013).

Según la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional – ENSIN en Colombia (2015), los índices de desnutrición que existen actualmente en la población escolar son los siguientes:

Menores en edad escolar: 5 a 12 años: Esta edad escolar es una fase crucial durante la cual los menores experimentan un crecimiento continuo, consolidan sus gustos y hábitos alimenticios y se empiezan a adaptar a la alimentación de adulto.

Siete de cada 100 menores en edad escolar presentan desnutrición crónica. En los indígenas, 30 de cada 100 menores presentan este problema, mientras que esta situación se

extiende a 11 de cada 100 niños de los hogares más pobres del país y el exceso de peso en los menores en edad escolar se incrementó de 18,8% en 2010 a 24,4% en 2015.

Adolescentes: de 13 a 17 años: Este ciclo vital, demanda mayor consumo de alimentos ricos en energía, proteínas y micronutrientes. La desnutrición crónica afecta a uno de cada diez de los adolescentes del país, concentrándose en indígenas (36,5%), los más pobres de la población (14,9%) y aquellos que viven en zonas rurales (15,7%) y uno de cada cinco adolescentes (17,9%) presenta exceso de peso.

Si bien, el aprendizaje escolar es un proceso complejo en el que inciden múltiples factores y el acceder a la alimentación escolar es una estrategia que ha demostrado ser efectiva para promover la incorporación y permanencia de los estudiantes y de la comunidad en general en la vida de la escuela, en los programas de salud y nutrición, y para promover el cambio social, consolidar los derechos humanos y la democracia sin embargo, estas condiciones sólo se logran cuando los establecimientos educativos son vistos como centros donde interactúan los diferentes sectores de intervención social, y cuando el Programa de Alimentación Escolar es objeto de un cuidadoso diseño y administración, para tener el máximo impacto sobre la educación y el desarrollo humano. (MEN, 2013).

Además de los objetivos inmediatos (contribuir a mejorar las tasas de matrícula escolar, estabilizar las de asistencia, reducir el ausentismo y mejorar la capacidad de concentración y asimilación de información por parte de los niños), el PAE se debe implementar, junto con otros programas, para poder cumplir el objetivo más amplio: lograr una educación de calidad para todos. La alimentación y la educación son, entonces, variables multirelacionadas con otros índices, como el estado nutricional, la morbilidad e incluso con las tasas de mortalidad, fertilidad, crecimiento

poblacional, pobreza, así como con el incremento de la esperanza de vida y el progreso económico. (MEN 2015).

La frecuencia de la malnutrición en función de la edad y contexto socioeconómico del niño tiene grandes implicaciones para el desarrollo y la educación. Los niños y niñas menores de edad que tienen un historial de desnutrición han nacido por lo general en familias de bajos ingresos y niveles de instrucción mínimos, en comparación con las otras familias de su comunidad. Este contexto ambiental puede acentuar los efectos nocivos de las carencias nutricionales y viceversa (MEN, 2014); por el contrario, una adecuada nutrición y una buena salud en los primeros años de vida, facilita tanto el desarrollo físico como el de habilidades y competencias necesarias para el aprendizaje escolar.

El rendimiento escolar, la repetición de cursos y el abandono de los estudios, tienen relación directa con el retraso en el crecimiento. Los niños y niñas bien nutridos se inscriben en mayor número en las escuelas, concurren regularmente, muestran un mayor grado de atención en clase, son mejores estudiantes, no repiten cursos ni abandonan el colegio, responden con eficiencia a las inversiones en educación y tienen una mayor probabilidad de contribuir efectivamente al desarrollo económico y social. En efecto, la nutrición y la educación interactúan de manera estrecha: un mayor nivel de educación aumenta las oportunidades de lograr mejores condiciones de vida, lo que a su vez puede beneficiar la salud y la nutrición (MEN, 2014).

De otra parte, la oportunidad de la ingesta para combatir el hambre de corto plazo, la cual afecta al ser humano aproximadamente cada tres horas, cuando decaen los niveles de glicemia. Antes de presentarse la desnutrición aparece el hambre de corto plazo, que se manifiesta en la distracción y poca atención a los estímulos ambientales, la pasividad y la inactividad. Hay estudios que indican que la alimentación escolar puede mejorar la función cognitiva de los niños y niñas al

compensar los efectos del hambre de corto plazo, siendo al parecer más efectiva en aquellos que ya están desnutridos (MEN, 2013).

En diversos países donde se desarrollan programas de alimentación escolar, se ha comprobado que estos, además de incentivar a los padres a enviar a sus hijos a la escuela y contribuir a que éstos mejoren su rendimiento, ayudan a combatir las condiciones de pobreza y a mejorar las condiciones nutricionales de las actuales generaciones. La “Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud”, divulgada en la 57ª Asamblea Mundial de la Salud, invita a los gobiernos a que adopten políticas que favorezcan una alimentación saludable en las escuelas y limiten la disponibilidad de productos con alto contenido de sal, azúcar y grasas.

En la Declaración de la Asamblea de las Naciones Unidas de septiembre de 2000, conocida como la Cumbre del Milenio, los países del mundo se comprometieron con el logro de 8 objetivos y metas, entre las cuales se encuentra la de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen de hambre y pobreza en el mundo y la de lograr en el 2015, que todos los niños y niñas puedan terminar el ciclo completo de educación primaria.

4.2.1 Las Políticas Públicas

Colombia, mediante el documento CONPES 140 de 2011 definió metas nacionales para contribuir al logro de los objetivos del milenio como la de alcanzar, en el 2015, la cobertura del 100% de la educación básica (preescolar, básica primaria, básica secundaria) y del 93% de la educación media (línea de base 1992: 76.08 y 59.11%, respectivamente); y la de reducir a 7.5%, las personas con consumo por debajo de la energía alimentaria mínima (línea de base 1990 en 17%)⁸. Para atender este último reto, el ICBF y el Ministerio de Protección Social promovieron el CONPES 113 de 2008, en el cual se formula la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y

Nutricional, como eje fundamental para el desarrollo social y económico del país. También se, ha buscado fortalecer el programa destinando recursos por medio del Sistema General de Participaciones, orientando su focalización y ejecución, en las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007.

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que está dirigida a toda la población colombiana, requiere especialmente de acciones que disminuyan las desigualdades sociales y económicas en los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad por ello, los grupos de las víctimas del conflicto armado, los afectados por los desastres naturales, los grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos, raizales, gitanos), los niños, las mujeres gestantes y las madres lactantes; y, los grupos de más bajos recursos son los beneficiarios prioritarios de las acciones de esta política.

El PAE también debe fomentar hábitos de alimentación saludable y estilos de vida saludable, así como promover la prevención de enfermedades infecciosas, la desnutrición y algunas enfermedades crónicas como la obesidad, la diabetes tipo 2, las enfermedades cardiovasculares y el cáncer , acorde a lo establecido en la ley contra la Obesidad y la normatividad referente a la actividad física, promoviendo ambientes saludables, saneando el agua, utilizando alimentos confiables y creando espacios seguros y libres de contaminación, para que los niños, que son el futuro de la vida, crezcan fuertes y se conviertan en adultos saludable.

4.3 Marco Legal

Partiendo de la normatividad existente de la temática en desarrollo, Angulo (2018) comparte los lineamientos técnicos y administrativos para el Programa de Alimentación Escolar, entre los cuales, se encuentra la normatividad competente al tema. Por lo que en el siguiente cuadro se comparten algunas de las normas legales desde la mirada internacional hacia la mirada nacional,

dejando ver cómo estas aportan en la consecución de los compromisos adquiridos por el Gobierno Colombiano con los derechos de los niños y niñas, así como en la implementación del Programa de Alimentación Escolar – PAE.

Tabla 1.- Normas legales

Norma Legal	Descripción
La Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948	Elevó la alimentación a la categoría de derecho humano fundamental al establecer que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación (...)” (artículo 25).
Ley 1098 de 2006 “Código de Infancia y Adolescencia”	<p>Señala que “El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como ente coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, mantendrá todas las funciones que hoy tiene (Ley 75/68 y Ley 7/79) y definirá los lineamientos técnicos que las entidades deben cumplir para garantizar los derechos de los niños, las niñas y las adolescentes, y para asegurar su restablecimiento. Así mismo coadyuvará a los entes nacionales, departamentales, distritales y municipales en la ejecución de sus políticas públicas, sin perjuicio de las competencias y funciones constitucionales y legales propias de cada una de ellas.” (Parágrafo del Artículo 11).</p> <p>Establece igualmente que “Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico (...)” (Artículo 24).</p> <p>Dentro de las obligaciones especiales del sistema de seguridad social en salud establece el de “(...) 1. Diseñar y desarrollar programas de prevención en salud, en especial de vacunación, complementación alimentaria, suplementación nutricional,</p>

Norma Legal	Descripción
	vigilancia del estado nutricional y mejoramiento de hábitos alimentarios” (Numeral 1 del Art.46).
Decreto 3039 de 2007	Adoptó el Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010, que definió, como una de las prioridades nacionales en salud, mejorar la situación nutricional y estableció, como estrategia para ello, los planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional, asimismo, para que estos permitan dar cumplimiento a las metas de los planes de Desarrollo.
Ley 1176 de 2007	<p>Desarrolla los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, En el Capítulo I del título IV desarrolla la asignación especial para alimentación escolar.</p> <p>En el Artículo 16 establece que el Programa de Alimentación Escolar se financiará con recursos de diferentes fuentes y que para el efecto, las entidades territoriales seguirán y aplicaran, en primer término los lineamientos técnico-administrativos básicos respecto de la complementación alimentaria, los estándares de alimentación, de planta física, de equipo y menaje y de recurso humano, y las condiciones para la prestación del servicio, que establezca el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para el desarrollo del programa. Adicionalmente, establece la necesidad de que se consideren los lineamientos previstos en sus planes de desarrollo.</p> <p>Determina además que con el fin de alcanzar las coberturas universales básicas en el Programa de Alimentación Escolar, en los términos del artículo 19 de la presente ley las entidades territoriales, se deberá garantizar la continuidad de la cobertura alcanzada en la vigencia fiscal de 2007 financiada con recursos propios, recursos de libre inversión y de libre destinación de la participación de propósito general y recursos de calidad</p>

Norma Legal	Descripción
	educativa de la participación de educación del Sistema General de Participaciones.
CONPES 113 de 2008	Formula la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PSAN- y refuerza los compromisos asumidos por el país para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Menciona que, con los programas de complementación alimentaria, orientados a la atención de grupos vulnerables, se logró una mejora en la situación de desnutrición infantil global aguda y crónica en el periodo 1996-2002, y también los avances logrados en normatividad sobre control y vigilancia de los alimentos.
CONPES 3622 de 2009	Declaró el Programa de Alimentación Escolar de importancia estratégica para el Gobierno Nacional.
Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009- 2019	Establece que, para lograr un ejercicio efectivo de los derechos, se deberá dar énfasis al desarrollo de políticas públicas locales y territoriales que posibiliten la garantía en los ámbitos de: Numeral d: ninguno desnutrido o con hambre.
Ley 1530 de 2012	En el Artículo 145 Establece que “Los programas y proyectos de alimentación escolar y régimen subsidiado que en virtud de las normas sobre regalías vigentes antes de la expedición de la presente ley, sean financiados con recursos de regalías directas por las entidades territoriales a que se refiere el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política, serán cofinanciados por la Nación en el monto necesario para alcanzar la media nacional, y los que sean financiados con recursos de regalías por las entidades territoriales que al entrar en vigencia de la presente ley tengan cobertura por encima del promedio nacional recibirán el monto necesario para mantener la media nacional más un cinco por ciento (5%) adicional, por

Norma Legal	Descripción
	un periodo de diez (10) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.”
Decreto 185 de 2013	Por el cual se regula la cofinanciación de la Nación en las coberturas de Alimentación Escolar de las entidades territoriales productoras que destinaron regalías para para dicho Programa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012.

Fuente: Gobierno de Colombia

Cabe resaltar que, en 1941, bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional, se inicia en Colombia la atención nutricional a los escolares en el sector público, con el Decreto 319 del 15 de febrero de 1941, el cual fija las pautas para la asignación de recursos destinados a la dotación y funcionamiento de los restaurantes escolares. Posteriormente, en 1968 se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el cual asumió las funciones del Instituto Nacional de Nutrición, entre las cuales se encontraba la ejecución del Proyecto de Protección Nutricional y Educación Alimentaria en Escuelas Oficiales de Educación Primaria.

A partir del año 2006, los objetivos del Programa se vincularon con el sistema educativo, teniéndolo como una herramienta para contribuir a incrementar la matrícula, reducir el ausentismo y mejorar la función cognitiva de los escolares y en el año 2011, en vigencia de la Ley 1450 (Plan Nacional de Desarrollo Nacional 2010 - 2014) se estableció que el PAE se trasladara del ICBF al Ministerio de Educación con el objetivo de alcanzar las coberturas universales y que desde el MEN se desarrolle la orientación, ejecución y articulación con las entidades territoriales.

5 Análisis de Resultados

5.1 Diagnóstico de la situación problemática en el Departamento de San José del Guaviare, durante el periodo 2017.

Identificar los componentes del Programa de Alimentación Escolar PAE aprobado para el Municipio de San José del Guaviare, en el periodo 2017.

Según el informe de Auditoría de Cumplimiento de la Contraloría General de la Nación al Programa de Alimentación Escolar (PAE) durante la vigencia 2017, en el Departamento del Guaviare, la asignación de los recursos cofinanciados en su gran mayoría son recursos PAE – MEN, representados en un 97.58%, mientras que el saldo fue cofinanciado con recursos del SGP Educación, representados con un 2,42%. (Informe de Auditoría de Cumplimiento, Contraloría General de la República, 2018)

El calendario escolar en el Departamento del Guaviare para el año 2017, inició el 16 de enero y finalizó el 15 de diciembre. Según el cuarto Informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar PAE del MEN. La ETC inició operación el 14 de febrero de 2017 y contrató el servicio por 143 días de calendario escolar por un monto total de \$3.428.534.483, adelantando contratos de suministro, mediante las modalidades de Licitación pública y subasta. Brindando el servicio PAE a un total de 219 sedes educativas, entregando en PAE regular 9.255 complementos alimentarios jornada mañana CAJM/ Jornada tarde CAJT. Para la Jornada Única, la cual inició en el 2017 en una institución educativa, distribuyó 148 almuerzos. En cuanto al promedio del costo de la ración CAJM/JT fue de \$2.700 y el promedio costo ración almuerzo fue de \$2.916.

A pesar de la prestación del servicio y la disposición de los recursos, es de anotar que la periodicidad no coincidió con el calendario escolar (enero a diciembre), por lo que la prestación del servicio fue vigente a partir de los 15 días del mes de febrero hasta el 15 de junio aproximadamente, siendo un total de 143 días calendario. Si bien se realizó un cubrimiento durante el primer semestre del año escolar, para el segundo semestre del año, no se refleja la continuidad de dicho programa.

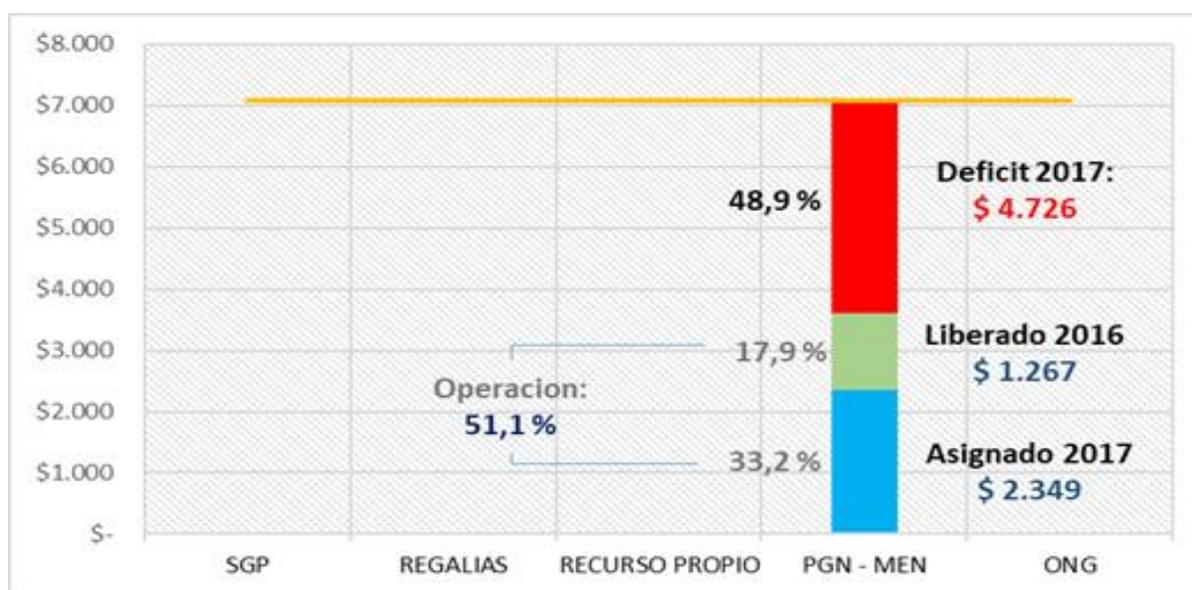
Por lo tanto, como es de anotar por MEN (2014) el rendimiento escolar está supeditado al crecimiento y buena alimentación de los niños, por lo que al no contar de forma sostenible con dicho servicio las oportunidades para dicha población decrece, puesto que los niños y las niñas bien nutridas se inscriben en mayor número a las escuelas y por ende se mantienen en los tiempos de los semestres escolares ofertadas disminuyendo la deserción escolar.

Así pues, uno de los componentes y características de mayor importancia en la implementación de dichos programas es garantizar la implementación del mismo a través de los tiempos de los calendarios escolares contemplados, de esta forma dándole continuidad al programa, así como a los efectos y beneficios sobre la población que este atiende. Así también como lo estipula la Estrategia Mundial Sobre régimen alimentario, actividad física y salud la cual insta a los gobiernos en la implementación de políticas públicas que favorezcan una alimentación saludable y coherente con las necesidades de la población, es necesario la apropiación de dichos programas bajo dichas características dándole una sustentabilidad a través del tiempo.

Describir los aspectos que dificultan la operación del programa en el Municipio de San José del Guaviare.

En el Informe sobre seguimiento al Programa de Alimentación Escolar –PAE – durante el año 2017 de La Procuraduría delegada para la defensa de los Derechos de la infancia, la adolescencia y la familia; se relaciona que el departamento se encuentra entre las 10 ETC que presentan las mayores variaciones en números de beneficiarios para los años 2016 y 2017, observándose reducciones en el número de beneficiarios.

De acuerdo con el informe trimestral del Programa de Alimentación Escolar del MEN (2017) y a lo informado en la Segunda Mesa Pública del PAE realizada el 21 de noviembre de 2017, el Programa de Alimentación Escolar en el Municipio de San José del Guaviare, se ejecutó con recursos asignados por el MEN y estos reportaron un déficit para garantizar la atención del 100% de los titulares de derecho en la totalidad de los días del calendario académico, como se muestra en la siguiente gráfica:



Gráfica 2.- Deficit de recursos

Fuente: Memorias segunda mesa publica departamental del PAE

Así mismo, en el 2017 se llevó a la cabo en el Municipio de San José del Guaviare, el esquema de bolsa común; el Municipio de san José del Guaviare con los recursos asignados por el Ministerio de Educación Nacional, recursos del SGP, realizó una contratación por \$244.672.950 para 115 días calendario escolar y atendiendo a una Institución Educativa del Municipio.

En el año 2017, se dio inicio a la estrategia de jornada única la cual fue financiada con recursos del Programa de Alimentación Escolar e implementada como prueba piloto en la Institución educativa José celestino Mutis en los grados 10 y 11, beneficiando a una población total de 131 estudiantes; esta estrategia consiste en extender la jornada escolar y por ello se debe brindar el almuerzo a los estudiantes focalizados.

El Programa de Alimentación Escolar es una estrategia de acceso con permanencia, que complementa la alimentación que deben brindar los padres y busca que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, focalizados y matriculados en las I.E oficiales del departamento tengan la energía y nutrientes necesarios para concentrarse en sus clases.

Los principales factores que dificultan la operatividad del programa PAE en el Municipio de san José del Guaviare son los siguientes:

Tabla 2.- Dificultades identificadas durante la operación del programa.

FACTOR	INCIDENCIA	PLAN DE MEJORA
La infraestructura de las instalaciones Educativas , no cumple con la normativa sanitaria	ALTA	Inversión inmediata en remodelación de infraestructura de restaurantes escolares.
El menaje, maquinaria y equipos en los restaurantes de las I.E. es insuficiente	ALTA	Compra de menaje, equipos y maquinaria
La infraestructura vial del departamento no permite cumplimiento de horarios de entrega y la calidad en de los víveres se ve afectada	ALTA	Inversión en infraestructura Vial Departamental.

FACTOR	INCIDENCIA	PLAN DE MEJORA
La oferta de mano de obra para la ejecución en el Departamento no cumple con el perfil pedido en la Res.16432.	MEDIA	Políticas públicas acordes a la región
La localización dispersa de las I.E. no permiten una buena ejecución ni un control periódico	ALTA	Mejora de la infraestructura vial para facilitar el acceso a las I.E.
Empoderamiento del programa por parte de los titulares de derecho entes territoriales y comunidad en general	ALTA	Ampliar la cobertura de socialización del programa en el departamento a través de convocatorias, campañas publicitarias, cartillas etc

Fuente: Memorias segunda Mesa publica, vigencia 2017

En el Municipio de San José del Guaviare se implementó la ración preparada en sitio, en aquellos casos donde la Infraestructura contaba las condiciones establecidas en normatividad Sanitaria y permitieron la preparación directamente en las instalaciones de la I.E, garantizando la calidad e inocuidad de los alimentos. En la vigencia 2017, se atendieron 67 sedes educativas con este tipo de ración, las cuales contaban con concepto sanitario favorable con requerimiento, emitido por la autoridad sanitaria competente (Secretaría de Salud Departamental, 2017).

Para la ración industrializada RI, se implementó en 43 sedes educativas, pero la infraestructura no permitió la preparación de los alimentos directamente en el restaurante escolar por lo que es un Complemento alimentario listo para consumo.

En relación con los resultados anterior, es importante mencionar que en la implementación del PAE confluyen una diversidad de factores que hacen de este un éxito o un fracaso, cuál de los dos sea el caso, para la experiencia en Guaviare. Es de anotar que la infraestructura física es otro de los factores que garantiza que la prestación se dé de forma pertinente. Así como lo establece el MEN (2013) los establecimientos educativos se convierten en puntos de transformación social por medio de la consolidación de los derechos humanos y la democracia, sin embargo, esto no será

una realidad a menos que en dichos centros educativos confluyan e interactúen los diferentes sectores de intervención social.

5.2 Analizar la operación del programa desde un enfoque diferencial

Operación del Programa de Alimentación Escolar en el Municipio de san José del Guaviare, durante el periodo 2017, desde un enfoque diferencial.

De acuerdo a lo expuesto por la Secretaría de Educación Departamental del Guaviare, en la Segunda Mesa Pública del PAE, realizada el 21 de Noviembre de 2017, se atendieron 8 sedes educativas oficiales indígenas (Barrancón, Fuga Fanas, Panuré, el Refugio, la María, Caño Negro, Corocoro, Palmeras) del Municipio de San José, las cuales fueron atendidas, de acuerdo a la minuta patrón establecida en la resolución 16432 de 2015, que para la vigencia 2017 se encontraba vigente y las concertaciones realizadas por el operador con el acompañamiento del equipo PAE de la Secretaría de Educación Departamental.

Conforme a lo anterior, se observa que el programa desarrolló un ejercicio de inclusión e implementación del enfoque diferencial a lo largo del programa, al llevarlo a 8 sedes educativas oficiales indígenas, dando cumplimiento a la norma contemplada en la Constitución Política Nacional de Colombia en sus artículos. 7o, 8o, 70°, el cual protege la diversidad étnica y cultural de la nación por medio del reconocimiento de la igualdad y dignidad de todas las personas que conviven en el país. Por lo tanto, por medio de la disposición del PAE en dichas instituciones oficiales perteneciente a la población indígena se validó la prestación del servicio con enfoque diferencial. Así mismo, por medio del CONPES 113 DEL 2008, se garantiza la seguridad alimentaria y nutricional a dicha población para llevar una vida saludable y activa. Es de anotar

que en enfoque de género también contempla las comunidades afrocolombianas, palenqueras y raizales; definidas en la Constitución Política: Artículo 55 transitorio Ley 70 de 1993 Decreto 3779 de 2008, por tanto son objeto de inclusión y también deben ser tenidas en cuenta en la implementación de dichos programas de alimentación escolar.

5.3 Proponer acciones que favorecerían la operación del programa en el Municipio de San José del Guaviare.

La Secretaría de Educación Departamental, como entidad territorial certificada en educación ETC- Guaviare, según lo expuesto en la Segunda Mesa Pública del PAE realizada el 21 de noviembre de 2017 propuso al Ministerio de Educación Nacional, crear un lineamiento con enfoque diferencial para la atención de las poblaciones indígenas, y en cuanto a la población no indígena propuso crear un lineamiento teniendo en cuenta características de cada región, lo anterior teniendo en cuenta que el lineamiento establecido por el MEN (Resolución 16432 de 2015), es de difícil aplicabilidad debido a las características de la región, vías de acceso, gran dispersión de las sedes educativas, infraestructura y servicios públicos.

Si bien la atención del PAE con enfoque diferencial es imprescindible a raíz de las características del territorio, el problema de fondo responde a poder brindar un servicio de forma integral, siendo un servicio de eficaz y eficiente. Esta es la gran apuesta de los programas de alimentación escolar, por lo cual, su implementación debe tener un objetivo amplio apuntando siempre a la calidad del servicio para todos, de esta forma se debe presentar como un programa de variables multirelacionadas con otros índices como lo contempla la MEN (2013), entidad que tiene en cuenta variables como el crecimiento poblacional, la pobreza, la esperanza de vida, la morbilidad, entre otros, para la respuesta coherente a las necesidades alimentarias. De esta forma,

los PAE deben fundamentar su estrategia en el desarrollo de acciones en conjunto a raíz del relacionamiento de diferentes entidades que aporten a la construcción social de la educación así mismo den atención a las diferentes variables problemáticas que se presentan en el universo de los centros educativos.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

En el Departamento del Guaviare, se puede observar alta dependencia de los recursos de transferencia del MEN para el programa PAE en su territorio; además, de no garantizar la atención a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes beneficiarios desde el primer día de calendario escolar, como se contempla en los lineamientos técnico administrativos del programa expedidos por el MEN; esto también es consecuencia tanto de la dependencia del giro de los recursos suficientes del orden nacional, como de los procesos de contratación adelantados por las entidades territoriales.

Si bien se operó bajo los lineamientos técnico administrativos y estándares del PAE expedidos por el Ministerio de Educación Nacional, dificulta su ejecución diferentes factores de la región en especial la infraestructura deficiente de los restaurantes escolares, que obliga a suministrar una ración industrializada que cumpla con los aportes nutricionales establecidos en la minuta patrón de los lineamientos; culturalmente se presenta cierto rechazo para los beneficiarios acostumbrados a recibir la ración preparada en sitio.

Para la atención a las comunidades indígenas bajo los estándares del PAE, se evidencia que se atienden de acuerdo a minuta patrón del MEN pero que se presentan falencias en atención con enfoque diferencial por ello se deben desarrollar procesos de concertación que conlleven a diseñar minutas nutricionales de cada una de las etnias del Departamento.

Recomendaciones

Es de precisar que con la estructura del lineamiento técnico se transfirieron una serie de competencias y responsabilidades a las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) y que mantiene una constante vigilancia de organismos de control, aparte de la cohesión social entorno a la “corrupción” del programa en varios departamentos; y en el que se formulan las siguientes recomendaciones:

Desde La Nación y el Territorio:

- Establecer el Programa de Alimentación Escolar (PAE), como Política Pública de Estado; para mejorar su financiación, ejecución, seguimiento y control.
- Aumento en la inversión de los recursos; para garantizar la ejecución durante todo el calendario escolar sin interrupciones y el aumento de la cobertura.
- Fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana (control social); aparte de la dinamización de los comités de alimentación escolar CAE, incentivar la creación de las veedurías ciudadanas y juveniles con participación de los organismos de control.
- Creación de lineamientos con enfoque diferencial; que permita la atención diferenciada a las comunidades.
- Aumento en mejoramiento y construcción de Restaurantes Escolares, que cumplan con las condiciones de operatividad, calidad e inocuidad para el programa.

Bibliografías

- Contraloría General de la Nación (2018). *Informe de Auditoría de cumplimiento*. Recuperado de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1092878/42+Informe+Final+AC+SG+P+y+PAE+Guaviare.pdf/ae33a50b-0d70-4438-be59-167af6cdfd12?version=1.1>
- Departamento Nacional de Planeación (2011). *Ley 1450*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/ley145016062011.pdf>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2015). Encuesta Nacional de Situación Nutricional –ENSIN–. Recuperado de <https://www.icbf.gov.co/bienestar/nutricion/encuesta-nacional-situacion-nutricional>
- Angulo, M. V. (2018). *Por qué el PAE en el MEN*. Ministerio de Educación. Recuperado de <https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-349950.html>
- María Victoria Ángulo. Ministerio de Educación (2013). Lineamientos técnico administrativos y estándares del programa de alimentación escolar (PAE). https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-235135_archivo_pdf_lineamientos_tecnicos.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (2017). *Cuarto Informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar*. pp. 330 a 337. Recuperado de https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-357467_recurso_8.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (2017). *Primer Informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar*. pp. 192 a 195. Recuperado de https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-357467_recurso_1.pdf

Ministerio de Educación Nacional (2017). *Segundo Informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar*. pp. 253 a 258. Recuperado de https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-357467_recurso_2.pdf

Ministerio de Educación Nacional (2017). *Tercer Informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar*. pp. 298 a 304. Recuperado de: https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-357467_recurso_3.pdf

Ministerio de Educación Nacional MEN (2016). *Información General del PAE*. Recuperado de http://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-355940_Plegable_informacion_general_del_PAE.pdf

Ministerio de Educación Nacional MEN (2016). *Por qué el PAE en el MEN – Historia. Antecedentes y Transición*. Recuperado de. <http://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-349950.html>

Ministerio de Educación Nacional MEN. *La deserción escolar*. Recuperado de https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-293659_archivo_pdf_abc.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2013). *Lineamiento Técnico administrativo del Programa de Alimentación Escolar (PAE)*. Recuperado de https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-235135_archivo_pdf_lineamientos_tecnicos.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2014). *Lineamiento Técnico administrativo del Programa de Alimentación Escolar PAE*. Recuperado de https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-327168_archivopdf_LineamientosPAE_julio2014.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2015). *Decreto 1852*. Recuperado de <https://diario-oficial.vlex.com.co/vid/decreto-numero-1852-2015-582725934>.

Ministerio de Educación Nacional. (2015). *Lineamiento Técnico administrativo del Programa de Alimentación Escolar PAE*. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-351102_Anexo_3.pdf.

Ministerio de Educación Nacional. (2015). *Resolución 16432*. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-327168_Lineamiento_Tecnico_Administrativo_PAE.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2017). *Cuarto Informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar*. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-357467_recurso_8.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2017). *Resolución número 29452 de 2017*. Recuperado de <http://diario-oficial.vlex.com.co/vid/resolucion-numero-29452-2017-700052489>.

Ospina, M., y Garcés, J. (2014). *Evaluación del impacto del Proyecto Restaurantes Escolares del Municipio de Medellín en el rendimiento académico de los estudiantes*. Recuperado de [file:///D:/Usuario/Downloads/Evaluacion%20impacto%20proyecto%20restaurantes%20escolares%20Municipio%20de%20medellin%20en%20rendimiento%20academico%20de%20estudiantes%20\(1\).pdf](file:///D:/Usuario/Downloads/Evaluacion%20impacto%20proyecto%20restaurantes%20escolares%20Municipio%20de%20medellin%20en%20rendimiento%20academico%20de%20estudiantes%20(1).pdf)

Procuraduría General de la Nación (2017). *Informe sobre seguimiento al Programa de Alimentación Escolar –PAE- durante el año 2017 de La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la infancia, la adolescencia y la familia*. Recuperado de: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/180523_Informe-PAE-2017.pdf

Román, M (2013). Factores Asociados al Abandono y la Deserción Escolar en América Latina:
Una Mirada en Conjunto. Recuperado de.

<http://www.redalyc.org/pdf/551/55127024002.pdf>

Secretaría de Educación Departamental del Guaviare (2017). *Memorias de la Segunda Mesa Pública del PAE*. San José del Guaviare, Colombia.