

Análisis del plan de alimentación escolar en el municipio de Duitama-Boyacá

Autor

DANIEL ALEJANDRO TRASLAVIÑA BARBOSA

Cód. 2344817

Especialización en Gobierno y Gestión Territorial

Facultad de Administración de Empresas

Universidad Santo Tomás – Seccional Tunja

Tunja

2023

Resumen

El artículo analiza las normatividades, las principales actividades y las contribuciones de cobertura y calidad del Programa de Alimentación Escolar (PAE) de los Establecimientos Educativos Oficiales del municipio de Duitama-Boyacá en el periodo 2016 a 2022, en aporte a la nutrición, el desempeño escolar y la permanencia de los niños, niñas y jóvenes. El estudio examina parte de la historia y transformación del programa, desde los primeros inicios de los comedores escolares creados por docentes en el departamento de Boyacá con la intención de contribuir con la deserción y la alimentación, hasta la estructuración y organización por parte del Gobierno, con el fin de convertirla en política pública para todo el país en las 4.476 instituciones educativas oficiales.

Por consiguiente, se analizan las actividades, los convenios y la destinación de los recursos llevados a cabo por las instituciones nacionales, territoriales y la administración municipal de Duitama. Finalmente, se expone las contribuciones realizadas en torno a la cobertura y calidad de algunas entidades públicas a través de acuerdos y proyectos garantizado el funcionamiento del programa en el municipio de Duitama, Boyacá.

Palabras claves

Comedor escolar, PAE, programa social, raciones industrializada, condiciones nutricionales.

Abstract

The article analyzes the normativities, the main activities and the contributions of coverage and quality of the School Feeding Program (PAE) of the Official Educational Establishments of the municipality of Duitama-Boyacá in the period 2016 to 2022, in contribution to nutrition, school performance and retention of children and young people. The study examines part of the history and transformation of the program, from the first beginnings of school canteens created by teachers in the department of Boyacá with the intention of contributing to the dropout and feeding, until the Government's structure and organization, with the aim of making it a public policy for the whole country in the 4,476 official educational institutions.

It therefore analyses the activities, agreements and allocation of resources carried out by the national and territorial institutions and the municipal administration of Duitama. Finally, the contributions made around the coverage and quality of some public entities through

agreements and projects guaranteed the operation of the program in the municipality of Duitama, Boyacá.

Keywords

School canteen, PAE, social programme, industrialized rations, nutritional conditions.

Objetivo General

Analizar el aprovechamiento y contribución en la cobertura y calidad del plan de Alimentación Escolar (PAE) en el municipio de Duitama Boyacá.

Objetivo Específicos

- Conocer las generalidades y normatividad que tiene el Programa de Alimentación Escolar;
- identificar las principales actividades desarrolladas por el PAE en el municipio de Duitama Boyacá;
- exponer las contribuciones en la cobertura y calidad que tiene el programa de Alimentación Escolar PAE en Duitama Boyacá.

Introducción

La desnutrición es una de las problemáticas más frecuentes que afectan el desarrollo cognitivo, especialmente en las familias de escasos recursos monetarios. Puesto que, según la OMS, la desnutrición en el “mundo aumentó hasta alcanzar los 828 millones de personas en 2021, lo que supone un aumento de unos 46 millones desde 2020 y de 150 millones desde el brote de la pandemia de la enfermedad por coronavirus” (Organización Mundial de la Salud, 2022). En este sentido, el mismo informe calcula que cerca de 45 millones de niños menores a los 5 años sufren de desnutrición, lo cual son factores de riesgo de mortalidad y de retrasos cognitivos y crecimiento físico.

En Colombia, la situación de desnutrición aqueja a la población por situaciones como el encarecimiento a los productos alimentarios por efectos de la inflación y el bajo ingreso de recursos monetarios en las familias vulnerables. Por su parte, el Programa Mundial de Alimento de las Naciones Unidas afirma que

la inseguridad alimentaria en Colombia en el año 2022 alcanzó el 30%, lo que quiere decir que alrededor de 15,5 millones de personas padecen este flagelo a nivel nacional. El 40% de la

población colombiana se alimenta únicamente dos veces al día o menos, según el estudio hecho por el ente internacional (UNICEF Colombia, 2023).

En esta medida, el país establece el Programa de Alimentación Escolar (PAE), el cual fue creado en el año 1936 producto de la política social en busca de mejorar las condiciones de la población y que actualmente sigue en vigencia. Un programa que se ha caracterizado por ser de asistencia alimentaria a los 5,6 millones de estudiantes de las instituciones oficiales del país. Adicionalmente, el Ministerio de Educación ente regulador del PAE, lo define como “un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de todo el territorio nacional, registrados en el Sistema de Matrícula -SIMAT- como estudiantes oficiales, financiados con recursos del Sistema General de Participaciones” (Ministerio de Educación Nacional, s.f.).

Para el departamento de Boyacá, es importante realizar la ejecución y promoción del programa por parte de las diferentes alcaldías de los municipios y las mesas de trabajo con entidades territoriales, una dinámica en crecimiento apostándole al desarrollo social, minimizando la desnutrición en gran parte de la población estudiantil con un complemento alimentario tipo almuerzo para los 160.917 estudiantes de los colegios oficiales de los 123 municipios del departamento.

En Duitama, la implementación del PAE está bajo responsabilidad de la secretaria educación del municipio, la cual afirma que el objetivo del PAE es “contribuir al acceso con permanencia escolar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, registrados en la matrícula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables, a través del suministro de un complemento alimentario” (Secretaria de Educación de Duitama, 2019).

Por lo cual, está presente investigación aportara conocimiento de las generalidades y normatividades del programa a lo largo de los años, como al igual identificar las actividades que ejecuta el PAE, en encaminadas hacia la contribución del rendimiento y desempeño académico, ya que esta ayuda al estudiante a tener una mayor concentración en su proceso de aprendizaje. Por último, se expondrán las contribuciones en cobertura, permanencia y calidad en beneficio de la comunidad estudiantil de las instituciones educativas del municipio.

Los resultados obtenidos permiten identificar, que el programa cubre el 100% de las instituciones oficiales de Duitama en la entrega del suministro alimentario, sin embargo, se encuentran irregularidades en el valor ejecutado con el valor total, lo cual se evidencia diferencias de hasta el 40% quedando en duda la destinación del porcentaje restante de los recursos. Por otra parte, el municipio de Duitama en el año 2019 tenía un 1,49% de la población estudiantil en proporción de deserción índice recurrente en jóvenes repitentes,

mayores, de población flotante, problemas familiares y de consumo de sustancias psicoactivas.

Agregando a lo anterior, otra de las grandes contribuciones, analizadas es sobre la cobertura al acceso educativo en las instituciones educativas, donde el 97.96% de los estudiantes se encuentran registrados en el sistema educativo y un solo 2.04% se encuentra fuera del sistema educativo, porcentajes importante que ayudan a ver el comportamiento del programa dentro del municipio y los establecimientos educativos.

Metodología

Para el análisis del aprovechamiento y contribución del Plan de Alimentación Escolar en el municipio de Duitama Boyacá, se utilizará una metodología analítica y descriptiva, en donde “busca describir el estado y comportamiento de las variables que tiene como objeto de estudio” (ASPASIA, 2021) aunque también se puede definir como:

un procedimiento que descompone un todo en sus elementos básicos y, por tanto, que va de lo general a lo específico. También es posible concebirlo como un camino que parte de los fenómenos para llegar a las leyes, es decir, de los efectos a las causas. (Ortega, 2021)

La metodología analítica y descriptiva permite examinar y detallar las generalidades relacionadas con la normativa de la ley colombiana. Además, se centrará en conocer de lo general a lo específico, los autores, las actividades y las contribuciones en la planeación y ejecución de las labores desarrolladas en función de la nutrición y bienestar escolar en el programa alimentario creado por el Gobierno Nacional.

Conceptualización

El PAE (Programa de Alimentación Escolar) es creado por el Gobierno Nacional de Colombia, con el interés de disminuir la desnutrición y la inasistencia de los estudiantes a las aulas de clases en los establecimientos educativos oficiales. Es creado con el objetivo de

proveer alimentación en las instituciones educativas y, así, responder a la lógica de atención integral que promueve la dotación de condiciones adecuadas para que el proceso de aprendizaje pueda desarrollarse, minimizando los potenciales impactos que se derivan de las características socioeconómicas de los estudiantes y de las condiciones del entorno. (UNESCO, 2015)

Además, la Alcaldía de Medellín lo define como una “estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo

oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar”. (Secretaría de Educación de Medellín, s.f.). De tal forma que, es un programa que busca promover la continuidad de los niños, niñas y jóvenes en los colegios públicos, para lograr un mayor rendimiento en los niveles educativos y evitar la deserción escolar, mejorando los estándares alimentarios de los estudiantes en contribución a su nutrición y fortalecimiento de sus capacidades cognitivas y sensoriales en el proceso de aprendizaje continuo.

Por esta razón, el programa cuenta con una focalización socioeconómica y demográfica para la distribución del complemento alimentario. Se distribuye de acuerdo a la clasificación emitida por el SISBEN (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) comprendiendo desde del grupo A al grupo D, prevaleciendo cubrir los grupos inferiores. Adicionalmente, se prioriza las instituciones de jornada única, el nivel preescolar, población étnica, en condición de discapacidad, víctimas del conflicto armado, al igual que las instituciones en espacios rurales y urbanos.

Marco teórico del PAE

Para empezar, se debe conocer los inicios que tuvo el PAE en el país. Este se origina en “Los primeros restaurantes escolares que se organizaron en Colombia como política pública fueron instaurados por el docente Rafael Bernal Jiménez (1898-1974), desde los años veinte, en el departamento de Boyacá.” (Unión Temporal G|Exponencial – CINDE, 2013). El docente de la época, que velaba por la adecuada alimentación, buscaba proteger la niñez y la infancia rural, ya que existía una ausencia total del estado para este grupo de personas, sin tener una protección social especialmente para los niños y niñas que carecían de un adecuado componente alimentario para el vital desarrollo de su crecimiento y proceso de aprendizaje.

Las ideas provenientes del educador en el departamento de Boyacá, hicieron que se esparcieran por las demás regiones del país para los años veinte y treinta, pasando a ser una política pública más adelante por el presidente Alfonso López Pumarejo en el año 1936 la cual reglamentaba el auxilio de la nación para los restaurantes escolares, dando indicaciones como “Integrar una Junta Administradora del restaurante con el Tesorero Municipal, el maestro, el cura párroco y un padre de familia que no sea empleado público.” (Decreto 219 DE 1936, 1936). Esta junta fue la encargada de tomar decisiones y administrar los fondos nacionales, que se destinaban para los restaurantes escolares, además rendía cuentas a la Dirección de Educación del departamento y aquellas autoridades de control de la época.

Para el año 1940, el Ministerio de Educación encaminado por Jorge Eliecer Gaitán promueve y emprende “una ambiciosa campaña de alfabetización; implantó el zapato escolar

gratuito, los restaurantes escolares, el cine educativo ambulante y la extensión cultural masiva” (Pregunte.es, 2007). Con la llegada de Gaitán el ministerio logró grandes avances en contribución al desarrollo de la educación urbana, con beneficios en la dotación de calzado, vestidos, bolsas escolares y restaurantes.

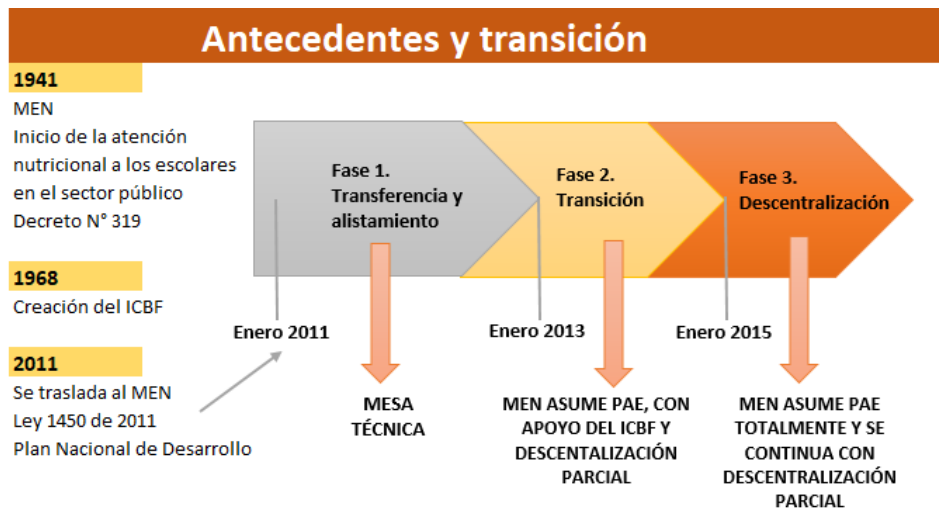
Para el año 1968, el 30 de diciembre, se establece la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) entidad encargada de vigilar y cuidar el bienestar de los niños, adolescentes y jóvenes de las familias más vulnerables, encaminado a mantener la protección de los derechos fundamentales de la alimentación, vivienda, educación y atención médica. El MEN, desprende sus funciones y le entrega el control del programa social a la nueva entidad con la puesta en servicio del Plan de Protección Nutricional y Educación Alimentaria para los colegios oficiales en el nivel de primaria. Entre 1989 y 1995, funcionó como Programa de Colación Escolar en el mejoramiento de la educación básica. Finalmente, en el año 1999 recibe el nombre de Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Tiempo después, la Ley 715 de 2001 contempla que deben “los distritos y municipios garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción, en desarrollo de esta competencia deberán adelantar programas de alimentación escolar con los recursos descontados para tal fin” (Ministerio de Educación Nacional, 2001, pág. 37) esto sin entrar a detrimento de lo que ya aporta el ICBF al programa de alimentación. Además, los recursos destinados se distribuirán por medio de una fórmula de partición de recursos de propósito general entre los rectores y directivos de las instituciones educativas.

En el año 2006 se hace la vinculación de los objetivos del programa con el sistema de educación, encaminado a contribuir con la reducción del ausentismo, el incremento de los estudiantes matriculados y en mejorar el bienestar social y cognitivo en las instituciones oficiales de educación. Luego, en el 2011, entra en vigencia la Ley 1450 que busca “alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar, el Gobierno Nacional trasladará del ICBF al MEN la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación... con entidades territoriales” (Ministerio de Educación Nacional, 2014, pág. 4), para así el MEN orientar, ejecutar y articular las entidades territoriales más fácilmente.

Figura 1

Antecedente y transición del PAE en el MEN



NOTA. Transición del PAE en el MEN. Adaptado de la página web del Ministerio de Educación Nacional. Colombia. Antecedentes y Transición; 2015.

Entre los años 2013 y 2015, comienza el proceso de transferencia del PAE al Ministerio de Educación Nacional, en cooperación con el ICBF y el Departamento de Planeación Nacional, promoviendo la responsabilidad y el buen uso de los recursos de la Nación, incentivando el trabajo conjunto de los diferentes sectores de la economía como también la participación ciudadana de las comunidades. Además, sirvió de manera eficaz para articular e instruir las directrices técnicas y administrativas para la puesta en servicio del programa y ejecución de las acciones que desarrolla el PAE.

La Resolución 29452 de 2017, da los parámetros a seguir sobre los estándares y condiciones técnicas de los componentes a tener en cuenta en la Ración Industrializada, para las edades entre los 4 a 8 años y 11 meses, 9 a 13 años y 11 meses, 14 a 17 años y 11 meses, según lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 1

Minuta Patrón Ración Industrializada

		FRECUENCIA TAMAÑO DE PORCIÓN (peso neto)		
COMPONENTE	ALIMENTOS			
		SEMANAL/5 DÍAS	4 A 8 AÑOS Y 11 MESES	9 A 13 AÑOS Y 11 MESES

LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS	Leche entera, leche saborizada, avena, kumis, yogurt.	Todos los días	200 cm	200 cm	200 cm
DERIVADOS DE CEREAL	Palito de queso, ponqué, almojabana, muffin de queso, galletas, torta de queso, croissant, pan de yuca, mantecada, entre otros.	Todos los días	40 g	70 g	100 g
FRUTAS	Porción de fruta entera.	3 veces por semana	100 g	100 g	100 g
AZÚCARES, DULCES Y FRUTOS SECOS	Leche condensada, rollito de leche, bocadillo, chocolatina, barra de granola, panelita de leche, maní de sal, maní de sal con uvas pasas, arequipe, entre otros.	2 veces por semana	15 g	20 g	25 g

Observaciones

1. Productos lácteos (leche, yogurt, kumis): los productos con UHT, no cuentan con cadena de frío. Se permite la programación de leche entera y leche saborizada, máximo 3 veces a la semana.

2. Cereal y derivados: cereales preparados desde con ingredientes como rellenos dulces, mezclas vegetales, queso, huevo, productos de panadería, derivados de la quinua (si es el hábito de la región) etc. El pan o galleta se puede ofrecer máximo 2 veces por semana.

3. Frutas: frescas y enteras. No se permite la entrega de naranja y banano más de tres veces en el ciclo.

4. Azúcares, dulces y frutos secos: se debe entregar los días. Que el derivado de cereal no contiene relleno o adición de dulce. Se debe programar el día que no se entregue fruta.

NOTA. Condiciones y estándares de la Minuta Patrón de la Ración Industrializada. Adaptado del Anexo 1. de la Resolución 29452 de 2017.

El SIMAT (Sistema Integrado de Matriculas) para el año 2019 estimó que “el PAE llegó a más de 5.564.000 estudiantes, de un total de 7.637.000 que se encontraban

matriculados en las instituciones educativas del sector oficial, es decir, alrededor del 72% fueron beneficiados por el Programa” (Ministerio de Educación Nacional, 2021). Mientras que en el año 2020 se logró una cobertura adicional de “104 mil beneficiarios, atendiendo a más de 5.668.000 estudiantes de un total de 7.674.000” (Ministerio de Educación Nacional, 2021) colocando una cifra del 73% de cobertura y para final del mes de septiembre del 2021 se tenía una cobertura total del 74% de estudiantes en el PAE.

Así mismo, para el año 2020 el expresidente de Colombia Iván Duque en su Plan Nacional de Desarrollo: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, anuncio el establecimiento y fundación de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar: Alimentos para Aprender, en donde favorece:

la gestión de recursos financieros para incrementar las coberturas de la alimentación escolar y la corresponsabilidad de los Municipios, Departamentos y de la Nación en la educación; a la vez que se articula con las entidades territoriales para acompañarlos en sus procesos de contratación, ejecución y puesta en marcha de los Programas en cada región, tanto en sectores urbanos como rurales. (Angulo, 2020)

Como se ha dicho antes, se fortalece los mecanismos de transparencia y eficacia del programa para detectar alertas tempranas en la operación del PAE. Además, monitorear los sistemas y procesos de información que permitan tomar las mejores decisiones de los territorios y la comunidad educativa, con esquemas y principios de transparencia.

Para el año 2023, el gobierno central a través del Ministerio de Educación Nacional da la cuantiosa asignación presupuestal de “\$1.2 billones para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) [...] \$103 mil millones más que el año pasado” (El Espectador, 2022) controlado por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – UapA desarrollando gestiones necesarias de alcance universal sobre el PAE para todos los jóvenes beneficiados en lucha de disminuir el hambre, fortalecer la asistencia y nutrición de los estudiantes.

Normatividad del PAE

A continuación, se presentará la normatividad y marco jurídico-legal de las leyes, decretos y disposiciones emitidas por el Gobierno Nacional en torno al Programa de Alimentación Escolar desde su momento de creación hasta el año 2021.

Tabla 2

Normatividad del PAE

Norma	Propósito de la norma
DECRETO NÚMERO 219 DE 1936, art. 1 y 2	Por el cual reglamenta la manera de percibir el auxilio concebido por Nación a los restaurantes escolares y las formalidades a diligenciar para su desarrollo.
DECRETO 319 DE 1941, art. 1 y 2	Mediante el cual se dictan las normas sobre el aporte de la Nación para los restaurantes escolares y se giran los recursos en base a los informes que los Directores de Educación rendirán al Ministerio de Educación Nacional.
DECRETO NÚMERO 2936 DE 1949, art. 1	Se organizan los Restaurantes Escolares del País, para suplir la deficiencia de la nutrición hogareña. Además, propiciar y formar hábitos de higiene y salud en relación con las actividades de alimentación y nutrición.
CENDAS - 1955	Programa con auspicio del gobierno de los Estados Unidos, entregó a algunas familias complementos alimenticios: queso, leche de soya y pan como parte de los programas de refuerzo alimenticio. (Chica, 2015)
Ley 14 de 1963, art. 4	Se organiza el Instituto Nacional de Nutrición en función de la investigación de los problemas alimentarios y de nutrición en Colombia. Capacitación de todo el personal técnico en materia de nutrición.
Ley 75 de 1968	Se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y reemplaza las funciones del Instituto Nacional de Nutrición. Adicionalmente el ICBF asume la función de ejecutar los proyectos de Protección Nutricional y Educación Alimentaria en Escuelas Oficiales.
Ley 715 de 2001, art. 76	Se establece la ley del Sistema General de Participaciones mediante el cual se transfiere los recursos de la Nación al funcionamiento de los comedores escolares para los programas de alimentación sin perjudicar en el detrimento de los que destina el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
Ley 1092 de 2006, art 41 y 42	El estado establece un diseño de aplicación de estrategias para la prevención y control de la deserción escolar, evitando la expulsión de los niños del sistema educativo. Garantizando la alimentación y los medios necesarios para su desarrollo físico y psicológico.

CONPES 113 DE 2008	Establece la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PSAN – asumiendo los compromisos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Garantizando el funcionamiento de los programas alimentarios y mejorando la situación de desnutrición infantil.
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, art. 135	Busca el traslado del Programa de Alimentación Escolar al Ministerio de Educación Nacional, con el fin de alcanzar una cobertura universal en las regiones del país y definir los estándares mínimos para el cumplimiento de su prestación de servicio.
Ley 1450 de 2011, párrafo 4/Art. 136	Mediante el cual el Gobierno Nacional traslada el Programa de Alimentación Escolar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al Ministerio de Educación Nacional, en concordancia en lo proyectado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 en busca de alcanzar mayores coberturas del programa.
Ley 1530 de 2012, art. 145	Determina la financiación de los programas y proyectos de alimentación escolar sobre las regalías, para mantener una cobertura por encima de la media nacional, más un 5% adicional a está.
DECRETO 1082 DE 2015, cap. 8	Establece la cofinanciación por parte de la nación en la cobertura de la alimentación escolar de aquellas entidades territoriales que destinan regalías.
Ley 1955 del 2019, art. 189	Se crea la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar que tiene como objetivo fijar y desarrollar la política de alimentación escolar, en afinidad a fortalecer los esquemas de financiación y transparencia en la contratación del PAE.
Decreto 218 de 2020	Establece la estructura interna y organización de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender.
Resolución N° 00335 del 23 de diciembre de 2021	Se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE.

Nota: Reglamentación del PAE a lo largo del tiempo desde su creación hasta la actualidad. Adaptado de los decretos, leyes y resoluciones expedidas por el Gobierno Nacional de Colombia.

La investigación se centrará en Duitama, una región ubicada en el centro oriente del departamento de Boyacá, con un total de 14 instituciones educativas oficiales. Además, es una de las ciudades donde el PAE tiene cobertura y funciona con la disposición de cubrir con los

retos de la mitigación de deserción de los niños, niñas y jóvenes, y fortalecer la nutrición para mejorar los resultados de aprendizaje de cada estudiante.

Actividades y ejecuciones del PAE en el municipio de Duitama

La Gobernación de Boyacá, es una de las instituciones principales a nivel regional en garantizar el PAE, puesto que en su articulación con los 123 municipios se designan actividades a través de mesas de trabajo para establecer los convenios interadministrativos a través de un conducto general con los entes de control. También analiza situaciones de subsanación, incremento de precios por la inflación, urgencias o contratación directa con los oferentes que prestan el servicio. Para el año 2023, se designó “un presupuesto de 130.342 millones de pesos cuenta la Gobernación de Boyacá para el suministro del complemento alimentario del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Según el Gobierno departamental, con estos recursos se beneficiarán 160.917 estudiantes” (Boyaca 7 días, 2023).

En la cobertura de financiación, se logra evidenciar un aumento en la inversión del presupuesto departamental para el programa a comparación del año 2022, el cual tuvo un presupuesto de 104.453 millones de pesos. Mientras que para el año 2023, se asignaron 26 mil millones de pesos, teniendo un incremento del 20% en el presupuesto del PAE. Adicionalmente, este incremento beneficia a los estudiantes, de modo que logra contribuir con una mayor cobertura en el suministro de alimentación que requiere un niño y un adolescente donde alivia la falta de nutrientes, proteínas y fibras en el cubrimiento de la canasta básica de alimentación.

Según el informe final de la Contraloría General de Boyacá, frente la gestión realizada por el PAE en el 2016-2017, en el municipio de Duitama Boyacá, se evidencia varias actividades en torno a la focalización del diagnóstico situacional para identificar la población escolar beneficiada de los establecimientos educativos oficiales. Para el corte del 13 de junio de 2016 se “tenía matriculados 16.342 estudiantes, de los cuales 536 presentaban discapacidad y 253 en situación de desplazamiento, quienes se encontraban matriculados en las diferentes sedes de las 14 Instituciones educativas, en las cinco (5) jornadas escolares” (Contraloría General de Boyacá, 2018)

Sin embargo, el municipio de Duitama, según el informe definitivo anteriormente mencionado, no ha desarrollado un estudio socioeconómico general para la búsqueda adecuada de las familias de bajos ingresos, ni de problemas de desnutrición:

Al respecto, se comprueba que el Municipio NO efectuó un estudio socioeconómico general y menos pormenorizado de los estudiantes provenientes de familias con un ingreso económico bajo, y de esta manera determinar el grupo familiar en el cual se clasificaba (pobreza extrema, pobreza, vulnerabilidad y no pobre); ni de estudiantes con problemas en su estado nutricional, tales como bajo peso, desnutrición, sobrepeso, obesidad, anemia u otras dolencias y de estudiantes con sospecha de riesgo psicosocial, tales como problemas de violencia, adicciones, abuso, entre otros; (Contraloría General de Boyacá, 2018, pág. 6)

Por lo cual, se determina que el municipio no cuenta con un adecuado estudio socioeconómico y de estado nutricional en la población de ingresos bajos, ya que los indicadores anteriormente mencionados son de suma importancia para tener un criterio eficaz de caracterización, en la selección de los estudiantes beneficiados del programa en los comedores escolares de las instituciones educativas oficiales en Duitama. No obstante, la Administración Municipal pone en marcha el PAE saltándose los criterios que verifican la entrega de las raciones alimentarias desde el primer día escolar, haciendo la contratación con el operador y la ejecución del programa.

Para vigencia del 2016, se celebraron 5 Convenios de Cooperación Interinstitucional (CCI-20160001, CCI-20160004, CCI-20160009, CCI-20160013 y CCI-20160021), se ejecutaron \$3.979.804.780 para lo cual se destinó un total de:

\$4.577.719.709 para el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar–PAE, del cual comprometió mediante la suscripción de convenios el 86.94%, equivalente a \$3.979.804.780, con recursos provenientes del presupuesto del Ministerio de Educación Nacional corresponde el 19.58%, Sistema General de Participaciones el 4.91%, con recursos de cofinanciación Departamental el 60%, con recursos del Sistema General de Participaciones población atendida PAE el 3.13%, el 0.48% con superávit de recursos propios de libre destinación y recursos propios vigencia actual el 11.493%. (Contraloría General de Boyacá, 2018, pág. 99)

Tabla 3

Convenios de Cooperación Interinstitucional vigencia 2016

Número del Convenio	Valor Total	Valor ejecutado
CCI-20160001	452,857,720	329,076,716
CCI-20160004	487,268,100	83,387,942
CCI-20160009	2,012,671,650	1,663,438,551

CCI-20160013	603,572,220	346,603,089
CCI-20160021	748,275,000	600,360,272
Total	4,304,644,690	3,022,866,570

NOTA. Recursos ejecutados por cada convenio celebrado por la administración municipal de Duitama en el año 2016. Adaptado del informe final de la Contraloría General de Boyacá del 2018.

Según el informe de la Contraloría, se encuentra un hallazgo administrativo donde se “se ejecutaron \$3.979.804.780, siendo comprometidos por vía de contratación para el suministro de complementos alimentarios la suma de \$3.022.866.570, resultando una diferencia de \$956.938.210” (Contraloría General de Boyacá, 2018, pág. 100). En consecuencia, se da a entender la presencia de una irregularidad en el proceso de ejecución del contrato, puesto que se evidencia la poca veracidad y claridad en la entrega de información con las diferencias detectadas, las cuales ascienden cerca de los mil millones de pesos, por consiguiente, se da a entender que el 22,23 % de los recursos se pierden o no se conocen su lugar de destinación.

Mientras que, para vigencia del 2017, con la celebración de 4 Convenios de Cooperación Interinstitucional (CCI-20170001, CCI-20170005, CCI-20170018 y CCI-20170019) ejecutados por un valor de \$ 4.776.355.032 COP para el PAE, en lo cual se tuvo una disposición total de recursos de:

6.508.517.423, de los cuales se comprometieron el 76.24,2% equivalente a \$5.023.123.702, por fuente de financiación MEN corresponde el 39.30%, Sistema General de Participaciones el 2.79%, Cofinanciación Departamental el 31.78%, Sistema General de Participaciones población atendida PAE el 0.16%, con superávit de recursos propios de libre destinación el 8.78% y recursos propios vigencia actual el 17.24%. (Contraloría General de Boyacá, 2018, pág. 100)

Tabla 4

Convenios de Cooperación Interinstitucionales vigencia 2017

Número del Convenio	Valor Total	Valor ejecutado
CCI-20170001	1,269,783,772	1,056,639,473
CCI-20170005	615,770,181	352,245,166
CCI-20170018	1,936,654,475	1,846,133,272

CCI-20170019	1,712,818,163	1,521,337,121
Total	5,535,026,591	4,776,355,032

NOTA. Recursos ejecutados por cada convenio celebrado por la administración municipal de Duitama en el año 2017. Adaptado del informe final de la Contraloría General de Boyacá del 2018.

Se evidencia que para el 2017 se obtuvo una suma extraordinaria de dinero en la financiación del PAE, de manera que las designaciones de recursos por las diferentes entidades hacen posible la organización, estructuración y ejecución del programa. Sin embargo, para el 2017 la diferencia detectada en los recursos de financiación es menor a la reportada del año anterior, con solamente un 13,71 % casi 10 puntos menos que en el 2016, cifra que sigue siendo alarmante, teniendo en cuenta la poca claridad en los contratos adscritos a los oferentes, de modo que no hay información completa entre lo gastado y lo reportado.

Sin embargo, según la caracterización de estudio hecha por el municipio en el año 2020 con estudiantes matriculados en edades desde los 5 a los 16 años, se encuentra “que el 97.96% (22. 542) de la población en edad escolar se encuentra dentro del sistema educativo, y el 2.04% (470) de la población en edad escolar se encuentra por fuera del sistema educativo” (Secretaría de educación de Duitama, 2020, pág. 62), dando un panorama positivo con los recursos ejecutados por la administración y los logros de cobertura en el acceso estudiantil, con un 98% de incorporación de los estudiantes a las instituciones del municipio de Duitama.

Otra entidad reguladora, es la secretaria de educación de Duitama quien maneja los fondos y recursos de los establecimientos educativos estatales de manera técnica y administrativa, garantizando la transparencia y eficacia del programa en sus actividades, llevando a cabo en el 2018

la reunión de seguimiento a la operación del Programa de Alimentación Escolar del Municipio con la Dra. Paola Alfonso, enlace técnico del Ministerio de Educación Nacional, en presencia del equipo PAE, donde se evaluaron los contratos suscritos y en ejecución del programa de alimentación, titulares de derecho beneficiarios, cobertura, financiación y aspectos técnicos según Resolución 29452 de 2017 (Alcaldía Municipal de Duitama en Boyacá, 2018)

Del mismo modo, la secretaria realiza una estrategia de permanencia escolar con los estudiantes del sector rural y población vulnerable de las periferias de la ciudad, prestando el servicio de desplazamiento escolar, el cual se contribuye con “el 8% (1.264 estudiantes) que

están siendo beneficiados con la estrategia de transporte escolar, esta proporción presenta una tendencia creciente entre 2016 y 2019” (Secretaría de educación de Duitama, 2020, pág. 52). De igual forma, esta estrategia es implementada para que los estudiantes de esta zona puedan acceder a una educación con equidad de condiciones y ahorrándoles largos recorridos de la casa a la institución contribuyendo al objetivo principal del PAE con el acceso y permanencia del estudiante en los establecimientos educativos oficiales de la ciudad en su área urbana y rural.

Contribuciones

Los últimos años han sido de grandes aportes en materia de obras a la infraestructura de las instituciones educativas, como de estrategias para la conservación de los estudiantes y evitar la deserción masiva frente a los retos abordados en los últimos 5 años. Un claro ejemplo de ello se dio, en el año 2020, con la pandemia del Covid-19.

Esta generó un impacto profundo en la alimentación nutricional de los estudiantes. Debido al cierre total de instituciones educativas, el completo aislamiento y el resguardo de todas las personas, para evitar el contagio masivo del virus, se dio lugar a tomar medidas urgentes para que los estudiantes no abandonaran sus estudios. Por lo cual, el gobierno nacional, creó el decreto 470 de 2020 el cual dicta herramientas y medidas para garantizar la ejecución del PAE dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

El decreto 470 de 2020 contribuye a que “el Programa de Alimentación Escolar se brinde a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sector oficial para su consumo en casa, durante la vigencia del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” (Ministerio de Educación Nacional , 2020). Este suministró a las familias de los estudiantes un mercado básico de alimentación mensual para mantener la nutrición y el correcto desarrollo de las competencias intelectuales del niño, niña y adolescente desde sus casas o lugares de residencia, mientras se estabilizó la emergencia sanitaria para el regreso a clases de manera presencial.

La resolución 0006 del 25 de marzo de 2020 en su artículo 4. Modalidades Transitorias, establece 3 modalidades de suministro de alimentación para el consumo del estudiante para su aprendizaje en casa. La primera es la Ración Industrializada, que es el suplemento alimentario hecho para el consumo que se compone por alimentos procesados y no procesado; la segunda es la Ración para Preparar en casa que se compone de una canasta básica de alimentos (cereales, harinas fortificada, leche, productos lácteos, proteínas, entre otras) para la preparación y consumo en la vivienda; y por último, el Bono Alimentario, que

consiste en una tarjeta con un valor de 50.000 COP para canjearlo por productos determinados y en los puntos establecidos por el gobierno central.

La alcaldía de Duitama y la Secretaria de Educación Municipal, durante la pandemia del covid-19 mediante un comunicado oficial, activó el PAE donde realizó “la entrega de un complemento alimentario en modalidad transitoria *Ración para Preparar en Casa* por cada niño, niña, joven o adolescente registrado en el sistema SIMAT y matriculado en una Institución Educativa Oficial del municipio de Duitama” (Secretaria de Educación de Duitama, 2020). Además, se establece que los padres o acudiente del estudiante deberá asistir a la entrega de la ración, sin traer niños o personas de más de 70 años, acercándose a la Institución Educativa en unos lugares dispuestos para tal fin y respetando los pico y cédulas propuestos por la alcaldía.

Es así como, en la auditoría que realizó la Contraloría en el año 2021 después de una verificación de registros de control de las asistencias y entregas de las raciones industrializadas y preparadas, al igual que las raciones para preparar en casa, concluyó que “el valor cancelado en cada una de las actas al contratista corresponde a las raciones efectivamente entregadas a cada uno de los alumnos registrados en SIMAT” (Contraloría General de la República, 2022, pág. 63).

De manera que, se obtiene un 100% de cumplimiento en la entrega del suministro alimentario por parte del contratista al estudiante. Sin embargo, en el mismo hallazgo se encuentran que no se hizo uso de todo el porcentaje de los recursos asignados para el programa, dado que solo el 54% de los recursos fueron ejecutados, quedando un 46% de los recursos sin tener una claridad de destinación o inversión de este. Recursos que se podrían aprovechar para la mitigación de la desnutrición y evitar la deserción que para el municipio de Duitama en el año 2019 se encontraba en 1,49% el cual identifiqué que la población de esta proporción incide en la deserción por los “altos niveles de repitencia, población flotante, la extra-edad, consumo de sustancias Psi-coactivas y problemas familiares” (Secretaria de educación de Duitama, 2020, pág. 47)

Por otro lado, el director general de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar “Alimentos para Aprender” del Ministerio de Educación Nacional Juan Carlos Martínez Marín, exaltó el balance positivo que realizó la administración del municipio de Duitama, por su tiempo record, ya que en 15 días logró ajustar las minutas, contratos, esquemas y supervisión de las operaciones del PAE.

Siendo así, uno de los 31 municipios de 96 en lograr la atención PAE en casa en el año 2020 y para el año 2021 uno de los 61 municipios de 96 en dar inicio oportuno desde el primer día de clases del calendario estudiantil con el suministro del programa. En donde, el director general expresa: “En general se puede decir que Duitama es una entidad territorial que ha demostrado calidad en el manejo de los recursos y tienen un cubrimiento prácticamente total” (Alcaldía Municipal de Duitama, 2021).

Puesto que, la cobertura de permanencia para la ciudad ha sido excelente desde el 2012 al 2019 se ha tenido un porcentaje promedio de 110 % según el informe de caracterización del sector educativo de Duitama del 2020, con la educación en los niveles de transición, básica primaria, secundaria y media, afirmándolo así como un servicio que se ofrece “con Calidad, con estrategias de acceso con permanencia como alimentación, transporte, Kits escolares, jornada única, gratuidad absoluta, infraestructura adecuada y existe articulación con el ICBF, para garantizar el tránsito armónico de los niñ@s de educación inicial a la educación tradicional” (Secretaría de educación de Duitama, 2020, pág. 44).

De la misma manera, la calidad en la educación se evidencia con las pruebas de estado saber 11, donde la ciudad de Duitama se posiciona en los primeros puestos. Al año 2019, se obtuvo “un promedio global de 287 puntos, se nota que comparado con al año 2018 el puntaje obtenido presentó disminución, aunque fue el comportamiento general en el país, la entidad territorial certificada de mayor puntaje a nivel nacional fue Floridablanca con 289 puntos” (Secretaría de educación de Duitama, 2020, pág. 67). Lo cual se evidencia que se posiciona 2 puntos debajo, pero que está dentro de los mejores 3 resultados del país por encima de la capital del departamento que se encuentra en sexto lugar.

En esa misma línea, la ciudad de Duitama obtuvo los siguientes promedios en cada área evaluada de la prueba saber 11, para el “área de matemáticas fue el más alto obteniendo 60 puntos, seguido de lectura crítica con 59 puntos, Ciencias Naturales, e Inglés obtuvieron 56 puntos y el área con más bajo puntaje fue ciencias Sociales y Ciudadanas con 55 puntos” (Secretaría de educación de Duitama, 2020, pág. 65). De hecho, se está demostrando una mejora en la calidad de la educación con mayores resultados en las capacidades de aprendizaje y razonamiento cognitivo en los estudiantes, cumpliendo con la finalidad del PAE con dar principales estándares de calidad y comodidad para los estudiantes de las instituciones educativas oficiales del municipio. Sin embargo, se crean planes de mejoramiento y de acción para obtener una puntuación y un nivel educativo más alto.

Conclusiones y recomendaciones

Tal y como se ha podido conocer las generalidades y normativas que reglamentan el Programa de Alimentación Escolar, se logra evidenciar el desarrollo desde hace varias décadas con iniciativas por parte de docentes de instituciones en zonas rurales y apartadas. Estas gestiones han logrado regularizar y hacerlo política pública, para que la mayoría de los estudiantes de las instituciones oficiales del país, puedan tener acceso a una ración de comida para cumplir y mejorar su desarrollo intelectual en las aulas de clase. Estas políticas que desde el Gobierno Nacional y el MEN, se han ido adaptando y actualizando según las necesidades vigentes de la época, al igual que con el mejoramiento de la infraestructura, la alimentación y el servicio prestado.

Por consiguiente, se identificó las principales actividades que desarrolla el PAE por medio de las entidades del Gobierno Nacional, el Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales de la administración del municipio de Duitama. Allí se observa el compromiso para la gestión de las entidades en la búsqueda de brindar un servicio óptimo y de calidad para la comunidad educativa. También, el manejo adecuado de los recursos que destina el MEN con la administración y la secretaria del municipio, subsanando aquellas falencias e imprevistos como la presente pandemia del covid-19, momentos difíciles para todos, pero que con valiosos esfuerzos se pudo avanzar en la permanencia y cobertura estudiantil con un 97.96% del acceso de los estudiantes en el sistema educativo y la alimentación escolar para todos los estudiantes de las 14 instituciones educativas oficiales del municipio de Duitama.

A fin de cuentas, la administración municipal en compañía de la Secretaría de Educación municipal, han trabajado en conjunto para fortalecer el Programa de Alimentación Escolar en las instituciones educativas oficiales. Ya que, se han logrado obtener recursos de financiamiento por parte de MEN y recursos propios de la alcaldía, para que el programa no presente dificultades con la puesta en marcha de contratos y convenios con los contratistas que proveen la ración alimentaria. Adicionalmente, se ha logrado mantener una baja tasa de deserción del 1.49 % teniendo una cobertura total del programa en el municipio y manteniéndose en los primeros puestos en el rendimiento de la Pruebas Saber 11 logrando los primeros 3 puestos entre las ciudades certificadas a nivel nacional, por encima de 3 puestos de la capital del departamento.

Recomendaciones

Luego de realizar el análisis de toda la historia, la normatividad, los procesos y la ejecución que tiene el programa de alimentación escolar se da como recomendación, realizar

la encuesta de caracterización socioeconómica, estado nutricional y sospecha de riesgo psicosocial. Lo cual sería pertinente para realizar un estudio más objetivo, al momento de hacer entrega de las raciones alimentarias, teniendo prioridad las condiciones que vive cada estudiante y su familia, sin recurrir a sesgos en la distribución del alimento.

Además, el estado debería implementar un sistema de vigilancia a través de nutricionistas, quienes serán los encargados de validar si la ración y los menús a ofrecer por el operador cumple en medida con los aportes de vitaminas, minerales, proteínas y nutrientes esenciales. Puesto que, ayudaría a que no se presentaran deficiencias en la entrega de las raciones dañadas, en grado de descomposición y sí manteniendo un alimento en conserva y de calidad para cumplir con los estándares exigidos por la minuta patrón de la nutrición de los estudiantes.

Por último, las políticas públicas deben ser más rigurosas en los métodos de sanciones disciplinarias y penalidades para todos los contratistas que no logren cumplir con la prestación del suministro de alimentación escolar. Puesto que, se les entrega un compromiso de total responsabilidad para cumplir a cabalidad, donde se les está otorgando recursos que son destinados para la nutrición de los estudiantes de los colegios públicos. Así se mantendrá un servicio sin interrupciones, de estándares de calidad y de bienestar social para los principales beneficiados.

Referencias

- Alcaldía Municipal de Duitama. (25 de Marzo de 2021). *A #Duitama le va bien con el plan alimentario escolar PAE*. Obtenido de Boletín 056-2021: <https://www.duitama-boyaca.gov.co/noticias/a-duitama-le-va-bien-con-el-plan-alimentario-escolar>
- Alcaldía Municipal de Duitama en Boyacá. (19 de Septiembre de 2018). *ASISTENCIA TÉCNICA PAE EN DUITAMA*. Obtenido de Noticias Educación: <https://www.duitama-boyaca.gov.co/noticias/asistencia-tecnica-pae-en-duitama>
- Angulo, M. (26 de Febrero de 2020). *Alimentación escolar: una prioridad en la agenda nacional*. Obtenido de Columna de la ministra de Educación Nacional: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/393324:Alimentacion-escolar-una-prioridad-en-la-agenda-nacional>
- ASPASIA. (23 de Septiembre de 2021). *Método (de investigación) descriptivo*. Obtenido de GLOSARIO: <https://grupoaspasia.com/es/glosario/metodo-de-investigacion-descriptivo/>
- Bittel, J. (27 de Julio de 2020). *¿Qué alimentos estimulan el desarrollo cerebral en niños?* Obtenido de National Geographic: <https://www.nationalgeographic.es/familia/2020/07/alimentos-que-estimulan-desarrollo-cerebral-en-ninos>
- Boyaca 7 días. (24 de Febrero de 2023). *Boyacá cuenta con \$ 130.342 millones para el Programa de Alimentación Escolar (PAE)*. Obtenido de

- <https://boyaca7dias.com.co/2023/02/24/boyaca-cuenta-con-130-342-millones-para-el-programa-de-alimentacion-escolar-pae/>
- Chica, H. (13 de Septiembre de 2015). *¿POR QUE EL 35% DE LOS BENEFICIARIOS DE REFRIGERIO ESCOLAR NO ASISTE NI LO CONSUME EN LA I.E. CONCEJO MUNICIPAL DE ITAGUÍ?* Obtenido de ClubEnsayos:
<https://www.clubensayos.com/Acontecimientos-Sociales/POR-QUE-EL-35-DE-LOS-BENEFICIARIOS-DE/2753015.html>
- Contraloría General de Boyacá. (Septiembre de 2018). *INFORME DEFINITIVO AUDITORIA EXPRES PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR*. Obtenido de PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR MUNICIPIO DE DUITAMA VIGENCIAS 2016 – 2017:
<https://cgb.gov.co/Archivos/controlfiscal/2018/INFORME%20DEFINITIVO%20DUITAMA%20PAE.pdf>
- Contraloría General de la República. (Diciembre de 2022). *INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO*. Obtenido de RECURSOS SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES -SGP- COMPONENTES: PRESUPUESTAL (TRANSVERSAL, EDUCACIÓN (PRESTACIÓN DE SERVICIOS, CALIDAD MATRÍCULA Y CALIDAD GRATUIDAD, FOME, PROPÓSITO GENERAL (DEPORTE Y CULTURA) Y PROGRAMA ALIMENTACIÓN ESCOLAR -PAE-DUITAMA-B:
<https://www.culturamaduitama.gov.co/web/wp-content/uploads/2023/07/INFORME-FINAL-LIBERACION-AC-DUITAMA-VIGENCIA-2021.pdf>
- Decreto 219 DE 1936. (7 de Febrero de 1936). *Ministerio de Educación Nacional*. Obtenido de Ministerio de Educación Nacional: https://www.mineduccion.gov.co/1780/articles-102665_archivo_pdf.pdf
- El Espectador. (14 de Diciembre de 2022). *El Ministerio de Educación anuncia \$1.2 billones para el PAE en 2023*. Obtenido de Redacción Educación:
<https://www.elespectador.com/educacion/el-ministerio-de-educacion-anuncia-12-billones-para-el-pae-en-2023/>
- Gobernación de Boyacá - Unidad Administrativa de Comunicaciones y Protocolo. (21 de Octubre de 2022). *Así avanza el Programa de Alimentación Escolar -PAE- en el segundo semestre de 2022*. Obtenido de Noticia: <https://www.boyaca.gov.co/asi-avanza-el-programa-de-alimentacion-escolar-pae-en-el-segundo-semestre-de-2022/>
- Ministerio de Educación Nacional . (24 de Marzo de 2020). *Decreto 470 DE 2020*. Obtenido de FUNCIÓN PÚBLICA:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110861>
- Ministerio de Educación Nacional. (21 de Diciembre de 2001). *LEY 715 DE DICIEMBRE 21 DE 2001*. Obtenido de LEY 715 DE DICIEMBRE 21 DE 2001:
https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. (2014). *Ley 1450 de 2011*. Obtenido de Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014: https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-323866_archivo_pdf_esquema_trabajo_PAE.pdf
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. (19 de Marzo de 2015). *Por qué el PAE en el MEN - Historia*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia. Obtenido de <https://www.mineduccion.gov.co/1621/w3-article-349950.html>
- Ministerio de Educación Nacional. (22 de Octubre de 2021). *Durante el gobierno del Presidente Iván Duque el Programa de Alimentación Escolar ha aumentado cobertura y recursos para beneficiar a niños y jóvenes de Instituciones Educativas públicas del país*. Obtenido de Alimentación Escolar:
<https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-printer->

