

**Programa de Alimentación Escolar y Objetivos de Desarrollo Sostenible: análisis en la ciudad de Bogotá de 2016 hasta 2019**

**Andrea Melisa Ramírez Ramos**

**Tutor: Dr. Juan López López**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS**

**Facultad de Sociología**

**Maestría en Planeación para el Desarrollo**

**Bogotá, Colombia**

**2022**

## **AGRADECIMIENTOS**

Las investigaciones que he emprendido han culminado satisfactoriamente gracias al apoyo incondicional de mi familia. A ella quisiera dedicar este trabajo.

Me gustaría dar las gracias al Dr. Juan López, quien me dirigió y acompañó en la elaboración de este artículo. Sus consejos y recomendaciones fueron cruciales a la hora de plasmar mis ideas y nutrir mi proceso investigativo.

Finalmente, me gustaría agradecer a Johann Streiker y a Edgar Luna por haber leído con detenimiento los hallazgos de mi investigación. Sus comentarios, sugerencias y críticas constructivas me han planteado nuevos interrogantes que de seguro exploraré en el futuro.

## **RESUMEN**

Este trabajo investigativo examina el Programa de Alimentación Escolar en Bogotá durante 2016-2019 y su relación con la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2 y 4 en Colombia. Los resultados presentados son producto de una revisión documental acerca de los logros y las oportunidades de mejora del programa a lo largo de su vigencia, con el propósito de elaborar con la ayuda de expertos algunas recomendaciones de cara a las acciones que deberían emprender los futuros Programas de Alimentación Escolar en Bogotá para dar respuesta al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que son relevantes, pertinentes y que se encuentran insertos en la Agenda política de todos los Estados miembros de la ONU.

*Palabras clave: Programa de Alimentación Escolar, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Hambre Cero, Educación de Calidad.*

## **ABSTRACT**

This investigative work examines the School Feeding Program in Bogotá during 2016-2019 and its relationship with the achievement of the second and fourth goal of the Sustainable Development Goals by the Colombia's government. The conclusions exposed on this paper are the product of a documentary review about the achievements and improvement opportunities of the Program throughout its validity, with the purpose of preparing, with the help of experts, some recommendations regarding the actions that future School Feeding Programs in Bogota should undertake to respond to the fulfillment of the Sustainable Development Goals, which are relevant, pertinent and that are inserted in the political Agenda of all the Member States of the UN.

*Key Words: School Feeding Program, Sustainable Development Goals, Zero Hunger, Quality Education.*

## **TABLA DE CONTENIDO**

1. INTRODUCCIÓN.....	5
1.1 Objeto de Estudio.....	5
1.2 Justificación.....	8
1.3 Objetivos.....	9
2. ANTECEDENTES.....	10
2.1 El Programa de Alimentación Escolar.....	10
2.2 Los ODS y la Agenda 2030.....	14
2.3 El Programa de Alimentación Escolar de Bogotá y su relación con los ODS.....	17
3. METODOLOGÍA.....	18
4. RESULTADOS.....	20
4.1 Existe una relación directa entre el Programa de Alimentación Escolar y la disminución del hambre.....	20
4.1.1 Modelo de contratación, interventorías y cocinas móviles: acciones que responden a la disminución del hambre de estudiantes con matrícula oficial.....	21
4.1.2 Reconocimientos obtenidos por el Programa de Alimentación Escolar 2016- 2019.....	22
4.2 No existe relación entre el Programa de Alimentación Escolar y la Educación de Calidad.....	23
4.2.1 La deserción escolar como un indicador de medición del ODS 4.....	24
4.3 Hallazgos como oportunidades de mejora en los Programas de Alimentación Escolar.....	24
4.4 Resultados del debate con expertos en Metodología Delphi.....	26
5. CONSIDERACIONES FINALES.....	28
6. REFERENCIAS.....	30

## 1. INTRODUCCIÓN

### *1.1. Objeto de Estudio:*

Bastante se ha hablado de los diferentes programas de alimentación escolar que se llevan a cabo en todas las instituciones educativas públicas del país. A sus acciones para la implementación y avances en los últimos años, saltan innumerables denuncias de ciudadanos que cuestionan el tipo, la calidad y la prestación del servicio de alimentación que se le brinda a los menores inscritos en estos centros de formación. No obstante, durante el periodo comprendido entre 2016 hasta 2019; específicamente en la ciudad de Bogotá, este tema resaltó por las innovaciones en la gestión que trajo consigo múltiples beneficios tanto para la alcaldía de turno como para los estudiantes.

El Programa de Alimentación Escolar (en adelante PAE) revela como objetivos fundamentales el acceso y permanencia escolar de niños y adolescentes vinculados al sistema escolar, que “están registrados en la matrícula oficial, fomentando estilos de vida saludables y mejorando su capacidad de aprendizaje, a través del suministro de un complemento alimentario” (Ministerio de Educación Nacional, 2014, como se citó en Contraloría, 2020 y Ramírez, 2018).

Basándose en esta perspectiva, para analizar el PAE es preciso mencionar que su contribución al acceso y a la permanencia escolar de quienes están inscritos en la matrícula oficial, va más allá de lo que trivialmente nos imaginamos. Es decir, el programa trata de otorgarle la posibilidad a la persona de desarrollarse integralmente, a partir de una serie de conocimientos que se instruyen dentro de una institución educativa; la cual es permanentemente vigilada por entes locales y nacionales de control, en aras de velar por el cumplimiento del compromiso previamente adquirido entre padres e institución con el fin de garantizar una educación de calidad.

Ahora bien, como uno de los mecanismos para asegurar que dicho compromiso no quede en entredicho a causa de la deserción escolar o la simple inasistencia de los actores de esta política pública que tiene como fin el suministro de un complemento alimentario diario, surge el PAE en cada uno de los municipios del país. De manera que hay un estímulo –no siendo este el único- que le permite tanto a las instituciones educativas públicas como a los niños, niñas y adolescentes inscritos y a los padres, garantizar que la educación de los asistentes sea posible.

Al respecto, una de las líneas de investigación que existe sobre este tema tiene que ver con el análisis de la incidencia de políticas públicas en los procesos de escolarización; sobre todo,

en lo que concierne a la permanencia escolar. En consonancia con estos análisis, el Ministerio de Educación Nacional (2014) menciona que:

Se ha comprobado que la alimentación escolar es uno de los aspectos que contribuye, no sólo a la permanencia de los niños en el sistema educativo, sino también a mejorar sus desempeños escolares, ya que mejora la capacidad de atención de los estudiantes y por ende sus procesos de aprendizaje. (párr.1)

Este vínculo propuesto por el Ministerio de Educación entre alimentación y calidad educativa, ha permitido distinguir por parte de la Secretaría de Educación del Distrito (2019) a través de su página web, el PAE implementado durante en la administración de exalcalde Enrique Peñalosa así:

Por sus estándares de calidad, cuenta con la calificación más alta del Ministerio de Educación Nacional (98 puntos sobre 100) y ha sido destacado dos veces como ejemplo de transparencia en el mundo, por las organizaciones internacionales ‘Open Contracting Partnership’ y OEA. (párr. 5)

Adicionalmente, este PAE implementó estrategias no convencionales como la creación de cocinas móviles para aumentar la cobertura del servicio integral de desayunos y almuerzos escolares; lo que se considera una modalidad de producción innovadora y eficiente que garantiza a los estudiantes los más altos estándares de calidad e inocuidad alimentaria. El mismo portal de la Secretaría de Educación ha mencionado que este tipo de cocinas cuentan con equipos de última tecnología para la elaboración de menús variados y con preparaciones del más alto aporte nutricional.

Lo mencionado anteriormente, constituye algunos de los planes que la administración Peñalosa ejecutó y que le valieron destacados galardones; entre ellos, el Mejor Programa de Alimentación Escolar del país (MEN – 2019), el Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva (OEA – 2019), una de las 10 prácticas de alimentación escolar en América Latina (FAO – 2019) y el Modelo de compras públicas (Open Contracting Partnership – 2017).

Bajo esta orientación, con el ánimo de profundizar no solo en los resultados obtenidos por este PAE; sino en el eco de los efectos positivos que trajo consigo, se ha querido hacer un análisis

del programa a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que contribuya a brindar una serie de recomendaciones y en lo posible, sean de gran utilidad para los hacedores de políticas públicas. Aún más, de todas aquellas personas que para 2030 tengan la posibilidad de presentar al PAE de la segunda administración de Enrique Peñalosa como un ejemplo de cumplimiento de los ODS en Colombia. En este sentido, conviene como primer paso revisar de qué trata la Agenda 2030 y su importancia.

A fin de contextualizar y comprender un poco esta relación que desarrolla la investigación, encontramos que el 25 de septiembre de 2015 durante la Cumbre del Desarrollo Sostenible, los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU) se comprometieron a adoptar un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible.

Así, Colombia al ser uno de los países miembro, contrajo una serie de compromisos para cumplir y avanzar en la consecución de esos 17 ODS y a su vez, de 169 metas que ponen en manifiesto la ambición que reviste esta iniciativa de la ONU. No obstante, este paso representó una importante oportunidad para transformar y perfeccionar procesos e impulsar ciertos programas junto con proyectos de interés local y nacional que trascienden a nivel internacional y que se espera, mejoren la calidad de vida de los colombianos al tiempo que contribuyan a generar condiciones que permitan garantizar una paz estable y duradera.

Para el presente estudio de caso, se analizará la incidencia del PAE en los ODS 2: Hambre Cero y 4: Educación de Calidad, en aras de delimitar la investigación. Por un lado, el primer objetivo pretende poner fin a una necesidad fisiológica, lograr la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. De acuerdo con la ONU (2015), este objetivo busca “para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año” (párr. 2).

Por otro lado, el ODS 4 procura garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Para la ONU (2015):

La educación es la base para mejorar nuestra vida y el desarrollo sostenible. Además de mejorar la calidad de vida de las personas, el acceso a la educación inclusiva y equitativa

puede ayudar abastecer a la población local con las herramientas necesarias para desarrollar soluciones innovadoras a los problemas más grandes del mundo. (párr. 1)

Así las cosas, el objeto de estudio versa sobre la relación que existe entre el PAE (2016-2019) y los ODS mencionados. De esta manera, se abordan desde un enfoque diferente los resultados obtenidos en materia de alimentación escolar en instituciones públicas de Bogotá; pues se integra una perspectiva que está a la vanguardia en las agendas de los Estados. Esto trata de un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030.

### *1.2 Justificación*

La Agenda 2030 planteada por la ONU, representa no solo una apuesta ambiciosa por reducir a grandes rasgos las brechas de desigualdad y pobreza, tomar conciencia acerca del cuidado del medio ambiente y potenciar la paz en todos los rincones del planeta; sino que constituye toda una hazaña por lograr consensuar entre 193 países una guía de 17 objetivos en los que sean protagonistas todos y cada uno de los habitantes de la Tierra. La Agenda trata de emprender acciones desde los gobiernos nacionales de manera que trasciendan en el plano internacional; todas ellas enmarcadas en un horizonte temporal (hasta 2030) y conceptual (ODS). Estas acciones, además, estarán inspeccionadas por organismos internacionales que velan por el debido cumplimiento mediante el registro de las mediciones de los avances en cada uno de los objetivos.

De ahí que, el desarrollo de este estudio de caso sea pertinente, en tanto que trata un tema actual que está inserto en la agenda política de todos los Estados miembros de la ONU y del cual todos somos protagonistas.

Ahora bien, no sería del todo productivo realizar un ejercicio investigativo de los ODS basado meramente en lo teórico sin un ejemplo que haga tangible la comprensión de estos. Para ello, se ha elegido el PAE en Bogotá implementado entre 2016 hasta 2019 como modelo de representación del cumplimiento de una iniciativa global en el país. En esta oportunidad se han puntualizado los objetivos 2: Hambre Cero y 4: Educación de Calidad.

La selección de estos dos objetivos se ha hecho con base en las evidencias de cumplimiento documentadas y en la respuesta que el PAE proporciona al fomento de la

educación. Así mismo, en el apoyo que el programa presta a problemáticas relacionadas con la falta de alimento en al menos tres veces al día para niños, niñas y adolescentes.

Cabe mencionar, que a pesar de la amplia documentación que detalla los avances y logros de estos programas presentados por entidades como la Contraloría Mayor de Bogotá y la alcaldía; resulta insuficiente y poco innovador para el fomento de una política pública consistente.

En este sentido, el principal interés de este trabajo de grado es analizar a la luz de los ODS, el PAE durante la temporalidad ya mencionada; periodo en el cual se emprendieron ciertas acciones novedosas en la gestión de esta política pública. Este enfoque de análisis resulta ser inédito y atrayente, ya que los ODS revisten un tema de gran importancia y están presente en nuestra cotidianidad.

De igual manera, es un interés aportar de manera ordenada y objetiva a la Agenda 2030 de Colombia mediante la realización de un texto riguroso que muestre cómo el PAE de la segunda administración de Enrique Peñalosa puede ser un ejemplo de los esfuerzos que una administración local hizo en pro de la consecución de las metas trazadas para algunos de los ODS, pues “la puesta en marcha de la Agenda requiere un diálogo permanente de todos los sectores del Gobierno Nacional, los Gobiernos Departamentales y Municipales” (Departamento Nacional de Planeación, s.f.).

### *1.3 Objetivos*

#### **General**

Analizar el PAE en Bogotá durante la segunda administración de Enrique Peñalosa y su relación con la consecución de los ODS 2. Hambre Cero y 4. Educación de Calidad en Colombia.

#### **Específicos**

- Examinar la literatura pertinente sobre la relación existente entre la alimentación escolar con la lucha contra hambre y la educación de calidad.
- Identificar los principales avances y oportunidades de mejora en el cumplimiento de los ODS mencionados y ejecución del PAE de la segunda administración de Enrique Peñalosa.
- Elaborar recomendaciones de cara al PAE Bogotá orientadas hacia la consecución de los ODS en Colombia a partir del método Delphi.

## 2. ANTECEDENTES

### *2.1 El Programa de Alimentación Escolar*

Históricamente, el PAE se remonta al Gobierno del expresidente Alfonso López Pumarejo (1934-1938), cuando se expidió el Decreto 219 de 1936 con el que se asignaron recursos para los restaurantes escolares de manera permanente. Sin embargo, no fue sino hasta 2011 con la sanción de la Ley 1450, que a estos programas de alimentación se les dio un alcance mayor al ampliar la cobertura hacia todo el país; además, la misma ley cedió la responsabilidad de formulación, diseño, ejecución y control al Ministerio de Educación Nacional.

Desde entonces, el PAE ha sido catalogado como un medio que contribuye al acceso y a la permanencia escolar de personas en edad escolar que hacen parte de la matrícula oficial mediante el suministro de un complemento alimentario.

Sin duda alguna, uno de los elementos principales sobre los que versa la anterior definición es la alusión que hace sobre la educación; ese derecho fundamental sobre el que durante siglos se ha trabajado, ha evolucionado y bajo el que se erigen vastos sistemas para proveerla. También sobre el papel que juegan importantes instituciones internacionales en su constante dedicación a velar porque a todo ser humano se le garantice el acceso a la educación; por ejemplo, la Unesco.

Sobre el suministro de un complemento alimentario es preciso mencionar que los hábitos alimenticios de cada persona determinan en gran medida el funcionamiento de sus organismos. De ahí que sea tan valioso que los estudiantes de instituciones públicas accedan al alimento por salud, por fortalecimiento de sus capacidades para el rendimiento escolar y porque hay una estrecha conexión entre la merienda escolar y la lucha contra el hambre y la desnutrición.

En lo que respecta a la salud, es relevante la idoneidad de la selección de alimentos para este tipo de programas escolares para prevenir la desnutrición o la obesidad. Autores como López, Torres y Gómez (2017), llaman la atención en que

(...) si en el colegio o escuela no se tiene claridad sobre los ambientes alimenticios sanos, eso sin duda puede afectar al menor. Si la tienda escolar ofrece con la aquiescencia de las directivas de la institución educativa, comidas no nutritivas y bebidas azucaradas, eso será lo que predomine en la dieta escolar del menor y fuera de la escuela, buscará continuar con esta práctica alimenticia. Estos hábitos podrán trasladarse al entorno familiar. (p. 99)

A la par de dichos autores, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2018) advierte que:

Se ha demostrado que la publicidad, promoción y patrocinio de productos comestibles con alto contenido de calorías, altos en azúcar, sal o grasa y otras formas de comercialización influyen en las preferencias alimentarias de los niños, el comportamiento de compra y el comportamiento alimentario en general. (párr. 1)

En este orden de ideas, sobre la relación entre la alimentación escolar y las capacidades para el rendimiento escolar, se puede afirmar que “una adecuada nutrición para el niño o el joven que estudia, produce un aumento en su rendimiento físico, un mayor desarrollo de su capacidad intelectual y una mejor resistencia a las enfermedades infecciosas, lo cual evita el ausentismo a la escuela y futuras deserciones” (Pérez, 2009, p. 5). A la par de Pérez y en pro de la asistencia escolar la ONU (2020) considera que “cuando las personas pueden acceder a una educación de calidad, pueden escapar del ciclo de la pobreza. Por consiguiente, la educación contribuye a reducir las desigualdades y a lograr la igualdad de género” (párr. 2). Esto es posible si el estudiante cuenta con la lucidez suficiente para captar la atención de los contenidos impartidos por sus profesores para lograr aprendizajes significativos que, en suma, constituyan la herramienta mediante la cual salga adelante y rompa el ciclo de pobreza.

Por lo anterior, encontramos que el PAE tiene un objetivo biológico implícito, el cual según Figueroa Pedraza y Sousa de Andrade (2005) es “satisfacer parte de las necesidades nutritivas diarias (lo que también se constituye como un derecho) para saciar o evitar el hambre, biológicamente hablando, que a la vez es un factor importante para la atención en el aula y en el rendimiento escolar” (p. 12). Esto quiere decir que existe una relación entre la alimentación escolar y la educación de calidad, pues una adecuada nutrición permite el desarrollo de las habilidades cognitivas de los estudiantes mejorando su aprendizaje “lo cual conlleva a mejorar el clima escolar en el aula y la calidad de la educación de los colegios oficiales” (Pérez, 2009, p. 14).

Finalmente, en lo que concierne a la lucha contra el hambre, es preciso destacar que con el ofrecimiento de la merienda se mantiene a la persona alimentada durante la jornada escolar y quizá esta sea en algunos casos, la única comida recibida por el menor durante el día. Así que

independientemente de las condiciones socioeconómicas del menor, al acceder al sistema de educación público y asistir a la institución educativa, se le asegura el alimento.

Lo anterior, aunque no constituye un punto de análisis en el presente documento, se hace pertinente mencionar que la asistencia escolar depende en este caso, no solo del ofrecimiento del complemento alimentario, el tipo de institución educativa o la clase de profesores y compañeros; sino, de la voluntad de quienes en últimas recae el querer ser educados. En otras palabras, serán los mismos estudiantes quienes tengan la última palabra a la hora de aprovechar o no los medios que le proveen las instituciones educativas para formarse.

Siguiendo con otra línea de investigación que se ha abordado en el tema de la alimentación escolar tiene que ver con trabajos y/o producción académica que vincula los procesos productivos de algunos municipios de Colombia con los PAE. Un ejemplo de lo anterior, es el caso de Valderrama, Quintero, Zuluaga y Schenider (2018), quienes concluyeron que:

El abastecimiento de comedores escolares con alimentos frescos y saludables fortalece la economía campesina y posiciona la alimentación como estrategia exitosa de desarrollo rural sustentable, a partir del análisis de la experiencia de adquisición pública de alimentos en el municipio de Granada entre los años 2012 y 2015. (p. 193)

Asimismo, el tema sobre el desperdicio de alimentos ha sido abordado por autores como Arévalo (2016), quien se propuso como objetivo:

Analizar el desperdicio generado en el almuerzo escolar del PAE del Distrito en el Colegio Ciudadela Educativa, ubicado en la localidad de Bosa y relacionar su impacto con las categorías de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (...) el estudio se basó en un enfoque mixto (cualitativo y cuantitativo); se partió de una revisión documental para establecer el estado del arte de la investigación. Posteriormente, se seleccionó el colegio en el cual se desarrollaría el estudio y, de manera aleatoria, se escogieron cinco de los veintidós menús que conforman el ciclo de almuerzos. (p. 9)

Otros como Omar Corredor (2018), brindan un análisis sobre la relación entre la inasistencia escolar y el tipo de contratación que emplean los gobiernos municipales para seleccionar al operador del PAE y, además, cómo esta relación se encuentra imbricada con la

rendición de cuentas y la capacidad institucional a nivel local. Dentro de los resultados, se encontró que el autor realiza una vinculación entre la contratación que realizan las entidades de forma directa y ausencia de la comunidad estudiantil a causa de enfermedades que podían padecer. Esta evidencia refleja una preferencia por los alimentos de origen frente a los industrializados que reciben en las instituciones educativas. Estos hallazgos al incluir la interacción entre el desempeño institucional a nivel local con la contratación directa, reflejan una reducción en la inasistencia escolar. Aún más, “pone de manifiesto la importancia de contar con una mejor capacidad institucional, ya que el incremento de la inasistencia no se encuentra asociado exclusivamente por la contratación directa, sino, por un bajo desempeño institucional a nivel local” (p. 4).

Dentro del PAE, también han sido objeto de estudio las diferentes fuentes de financiación, de las cuales se puede decir que son diversas; pues provienen del Sistema General de Participaciones (SGP), regalías, recursos propios, presupuesto general de la nación distribuidos anualmente por el Ministerio de Educación Nacional y otras entidades. Así, los recursos de acuerdo con Ramírez (2018) son destinados para:

La compra de alimentos, contratación de personal manipulador de alimentos, transporte de alimentos, dotación de menaje, equipos y utensilios requeridos para la prestación del servicio, dotación de insumos e implementación de aseo, suministro de combustible para la preparación de los alimentos, contratación para la provisión del servicio de alimentación escolar, construcción y mejoramiento de infraestructura para el almacenamiento, distribución, consumo e instalaciones sanitarias de las instituciones educativas, supervisión e interventoría, monitoreo y control de la prestación del servicio del programa. (p. 25)

No obstante, los distintos PAE que se han implementado en el país son objeto de controversia debido a irregularidades que arrojan las investigaciones de los entes de control, en las etapas de planeación, contratación y ejecución del programa; pues como se mostrará a continuación, se evidencian delitos como malversación de fondos, no recaudo de IVA, interés indebido en la celebración de contratos, contrato sin cumplimiento de requisitos legales, entre otros.

Al respecto, en Cundinamarca:

Se ha evidenciado a través de las Auditorías integrales y especiales que adelanta la Contraloría de Cundinamarca y las quejas presentadas por la ciudadanía que en varios municipios del Departamento donde se han ejecutado los recursos se han presentado deficiencias en cuanto a la entrega final del producto, los alimentos no contienen los complementos nutricionales requeridos, el estado de composición no es al 100%, no se adquieren los productos agrícolas regionales y locales, no se tiene en cuenta los hábitos alimenticios regionales, no cuentan con infraestructura adecuada de los comedores escolares, no se cuentan todos los utensilios requeridos, no se utilizan todos los recursos asignados para el programa o simplemente su ejecución es del 0% y frente a estos hechos no hay participación de todos los actores sociales del programa que realicen seguimiento a la ejecución del programa, presentándose sobre todo en aquellas instituciones que se encuentran alejadas de las cabeceras municipales. (Ramirez, 2018, p. 20)

Finalmente, se ha encontrado un informe de la Contraloría de Bogotá (2018), entidad que realizó un exhaustivo análisis comparativo entre las administraciones de Gustavo Petro y Enrique Peñalosa, para dar cuenta de los avances del PAE en cada periodo de gobierno. Así:

Una vez culminado el proceso de armonización en mayo de 2016, entre los Planes de Desarrollo de Gustavo Petro y Enrique Peñalosa, la administración Peñalosa, optó por fusionar los tres proyectos de inversión que venían ejecutándose en relación con el PAE y dejar uno solo. Esta consolidación dio paso a la formulación del Proyecto de Inversión No. 1052. Bienestar estudiantil para todos. Este proyecto tiene como meta particular en relación con el PAE Beneficiar 780.646 estudiantes matriculados en el Sistema Educativo Oficial del Distrito con complementos alimentarios (refrigerios, desayuno, almuerzo y cena). (p. 26)

## *2.2 Los ODS y la Agenda 2030*

Los antecedentes de los ODS se remontan al año 2000, cuando los Estados miembros de la ONU adoptaron una declaración en la que se comprometían con el cumplimiento de ocho objetivos fijados principalmente para reducir la pobreza extrema en un plazo de 15 años, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Esta declaración fue una ratificación de la Carta Fundacional de las Naciones Unidas y estableció la paz, la justicia y la prosperidad como los ejes bajo los cuales se llevarían a cabo acciones para garantizar un futuro digno, incluyente y equitativo para la humanidad; basado principalmente en los objetivos mencionados en el párrafo anterior

Transcurrido este tiempo, el balance general de cumplimiento de estos objetivos hecho por la ONU arrojó importantes avances sobre todo en lo que respecta a la erradicación de la pobreza; principalmente, porque según la PNUD (2000):

- A nivel mundial, la cantidad de personas que viven en pobreza extrema se redujo en más de la mitad.
- La cantidad de personas de la clase media trabajadora que vive con más de 4 dólares por día se triplicó entre 1991 y 2015.
- La tasa mundial de mortalidad de niños menores de 5 años disminuyó en más de la mitad.

Aunado a lo anterior, durante casi 15 años los ODM impulsaron el progreso en varias esferas importantes tales como reducir la pobreza económica, suministrar acceso al agua y el saneamiento tan necesarios, disminuir la mortalidad infantil y mejorar de manera importante la salud materna. También iniciaron un movimiento mundial destinado a la educación primaria universal, inspirando a los países a invertir en sus generaciones futuras y lograron enormes avances en la lucha contra el VIH/SIDA y otras enfermedades tratables, como la malaria y la tuberculosis.

En 2015, cuando se entregaron los resultados de los ODM, la apuesta por continuar luchando en contra del hambre y la pobreza se hizo más ambiciosa. Así, los Estados miembros de la ONU durante la Cumbre del Desarrollo Sostenible, se comprometieron a duplicar esfuerzos para continuar trabajando en lo conseguido con los ODM y adicional a ello, emprender acciones en pro de las nuevas metas fijadas para el periodo 2015-2030 denominadas ODS.

Bajo esta orientación, los ODS “fueron adoptados por todos los Estados Miembros en 2015 como un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030” (PNUD, s.f). En total, son diecisiete y cada uno tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años:

**Figura 1.** Objetivos de Desarrollo Sostenible

*Fuente:* (PNUD, s.f.)

En aras de clarificar la esencia de estos nuevos objetivos, es necesario hacer alusión al desarrollo sostenible para comprender el porqué de este nuevo enfoque de la ONU en el propósito de trazar de unas nuevas metas para continuar con el legado de las anteriores y hacer frente a los desafíos ambientales, políticos y económicos que se presentan en el mundo. Además, resulta tan complejo como interesante la relación entre desarrollo económico y medio ambiente.

Basándose en la anterior premisa es fundamental dar una mirada al concepto de desarrollo sostenible propuesto por Lélé (citado en Pierri, 2001), quien sostiene que tomó fuerza a partir de 1980, cuando después de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD), surgió en 1987 el documento “Nuestro Futuro Común”, más conocido como Informe Brundtland. Esta propuesta sostiene la idea de que los conceptos de medio ambiente y desarrollo no pueden ser separados, pues avanzan en pro de un mismo objetivo y se encuentran inevitablemente ligados. Así, el informe Brundtland expone que “el desarrollo no se mantiene si la base de recursos ambientales se deteriora; el medio ambiente no puede ser protegido si el crecimiento no toma en cuenta las consecuencias de la destrucción ambiental” (Pierri, 2001, p. 60).

Por lo tanto, el Informe Brundtland es la guía que sirve de base para entender el pensamiento del desarrollo sostenible y presenta una definición clara sobre este. La propuesta entonces es que este tipo de desarrollo “satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las propias” (ONU, 2002, citado también en Informe Brudtland, 1987).

En este sentido, se puede afirmar que los ODS fueron creados con miras a abonar un terreno que logre ser tan sólido y próspero para garantizar la vida y la satisfacción de las necesidades de los seres humanos que están por nacer y quienes, a su vez, serán los responsables de continuar esta labor y perfeccionarla poco a poco.

En el plano económico, se podría decir que, para alcanzar el desarrollo sostenible visto de este modo, debe contar con ciertos factores que posibiliten que se llegue a feliz término con todo lo que se propone y estos, tienen que ver con el desarrollo económico, pues “el desarrollo será sostenible si vincula las decisiones económicas con el bienestar social y ecológico, es decir, vincular la calidad de vida con la calidad del medio ambiente y, por lo tanto, con la racionalidad económica y el bienestar social” (Angulo, 2010, p. 4).

### *2.3 El Programa de Alimentación Escolar de Bogotá y su relación con los ODS*

Es amplia la literatura que versa sobre el tema de la implementación de los PAE en el país; así mismo, del origen y propósitos de los ODS. Sin embargo, se ha observado que no hay un análisis concreto sobre la implementación del programa para el caso de ciudades importantes como Bogotá y sus aportes al cumplimiento de la agenda fijada por la ONU, aun cuando sí existe una estrecha conexión entre estos dos. Al respecto, un informe de la FAO junto con el Programa Mundial de Alimentos (WFP) señala que:

Los PAE tienen el potencial de contribuir de forma importante al Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 de Hambre Cero (ODS2), a una educación de calidad (ODS 4) y a la igualdad de género (ODS 5). Asimismo, los PAE pueden contribuir a la erradicación de la pobreza (ODS 1), al crecimiento económico (ODS 8) y a la reducción de las desigualdades (ODS 10). Además, a través de la coordinación y la articulación intersectorial, interinstitucional e interagencial los PAE se alinean con el ODS 17 – fomentando alianzas estratégicas para lograr los ODS. (párr. 4)

En el marco de las contribuciones del PAE, la Contraloría de Bogotá (en 2018) al pronunciarse sobre el ODS 2 afirma que “contribuye a satisfacer las necesidades nutricionales de los niños, niñas y adolescentes disminuyendo el número de personas desnutridas. Por tanto, este programa vela por el acceso de los niños, a una alimentación suficiente y nutritiva durante todo el

año” (p. 78). En este punto, es relevante ahondar sobre el contenido de los alimentos que se proporcionan, los cuales deben estar balanceados para prevenir obesidad o desnutrición.

En lo que concierne al ODS 4, la misma entidad señala que:

El proyecto de inversión 1052: Bienestar estudiantil ha contribuido a reducir las brechas de desigualdad que afectan las condiciones de acceso y permanencia en el sistema educativo oficial del distrito, por medio de la promoción de programas de alimentación escolar. Por lo tanto, se ha avanzado en el logro de los ODS dado que con el proyecto de inversión 1052 se ha aportado a garantizar el derecho a la vida sana y a la educación con calidad, a través de la entrega de un complemento alimentario nutritivo, que favorece la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo oficial. (Contraloría de Bogotá, 2018, p. 87)

### 3. METODOLOGÍA

Esta investigación emplea técnicas propias del enfoque cualitativo y la revisión documental. Así, las fuentes analizadas corresponden a registros, informes y textos localizados en diferentes entidades públicas nacionales y locales como el Ministerio de Educación Nacional, la Contraloría y Alcaldía de Bogotá, por mencionar algunos ejemplos.

Según Alfonso Illis (citado en Rizo, 2015), la investigación de tipo documental es un procedimiento científico, un proceso sistemático de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de información o datos en torno a un determinado tema, en aras de construir nuevos conocimientos. El autor en mención, brinda un marco de referencia proporcionando cuatro fases para desarrollarla de manera exitosa sin establecer que estos sean de carácter obligatorio, pues será el investigador quien determine hasta qué punto conviene seguirlas al pie de la letra o darles otro enfoque. Estas fases son: planeación (selección del material apropiado a revisar), recolección de la información (acopio de documentación), análisis e interpretación de la información (clasificación documental) y la redacción de los hallazgos.

Para la recolección, análisis e interpretación de información, se realizó una matriz<sup>1</sup> que permitió consolidar y clasificar los documentos más relevantes y pertinentes para la investigación

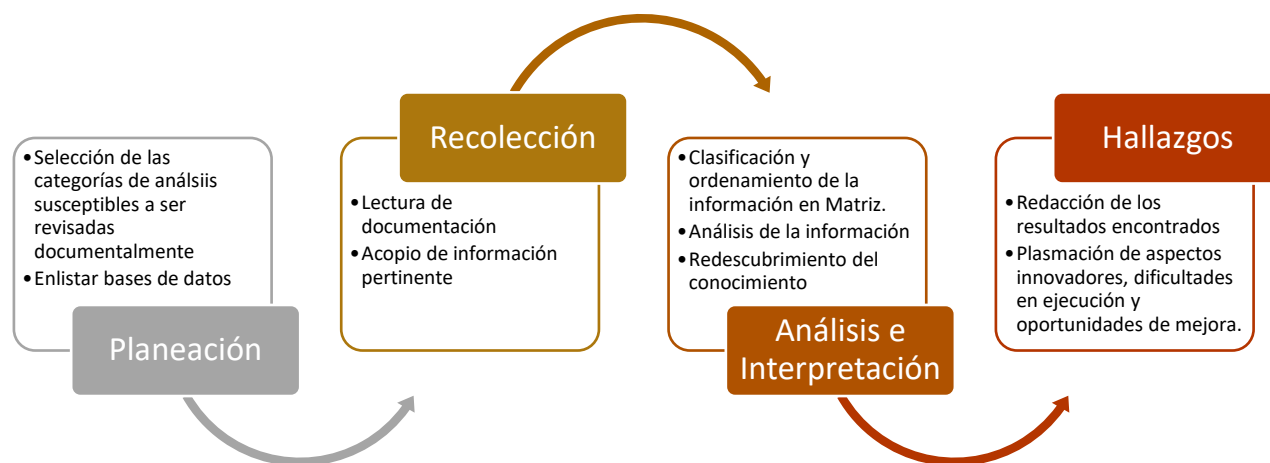
---

<sup>1</sup> Puede consultar el desarrollo de la matriz a través del siguiente link [https://docs.google.com/spreadsheets/d/1VqSUK5gGfTYIy\\_A0LnJH5002lm55muQJ/edit?usp=sharing&oid=108047095817287569530&rtpof=true&sd=true](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1VqSUK5gGfTYIy_A0LnJH5002lm55muQJ/edit?usp=sharing&oid=108047095817287569530&rtpof=true&sd=true)

en ocho categorías distribuidas de la siguiente manera: PAE, ODS 2, ODS 4, PAE-ODS 2, PAE-ODS 4, PAE-ODS 2-4, los aspectos positivos del PAE y las oportunidades de mejora del PAE.

En atención con los planteamientos de Alfonso Illis, se presenta un esquema que ilustra las fases desarrolladas en el trabajo de investigación:

**Figura 2.** Fases de la investigación documental



*Fuente:* elaboración propia

Para consolidar la metodología aplicada, es necesario establecer el método mediante el cual se validará la obtención del nuevo conocimiento que profesa la investigación documental. De esta manera, se acudirá al método Delphi.

Este método se basa en el acercamiento al consenso de un problema definido entre un grupo de expertos en el tema, a partir de la comparación de las respuestas proporcionadas por ellos a preguntas clave relacionadas con los aspectos más relevantes de la investigación en el marco de un diálogo constructivo. Esto será lo que permita validar los hallazgos y establecer las recomendaciones que se proponen dar.

La elección de este método obedece principalmente a la búsqueda de criterios basados en la objetividad y experiencia de las personas sobre las que se practicará este ejercicio y permita

llevar a buen término esta investigación; al mismo tiempo, se espera minimizar la subjetividad y los sesgos que se puedan presentar entre los expertos.

Al cierre de este trabajo se espera brindar una serie de recomendaciones junto con la identificación de aspectos innovadores, dificultades en ejecución y oportunidades de mejora en los diferentes procesos que se llevaron a cabo en el PAE señalado. Esto último, permitirá orientar a los hacedores de políticas públicas y visibilizar para que los avances alcanzados entre 2016 hasta 2019 no queden en el olvido, las dificultades no se vuelvan a presentar y se trabaje en pro de la consecución de los ODS en Colombia.

## **4. RESULTADOS**

### *4.1 Existe una relación directa entre el Programa de Alimentación Escolar y la disminución del hambre*

Esta relación se ha establecido con base en el otorgamiento del complemento alimentario que se realiza en las instituciones educativas distritales a través del PAE, pues contribuye a disminuir el hambre y la malnutrición que los niños, niñas y adolescentes en edad escolar registrados en la matrícula oficial pueden padecer. Según el Departamento Económico y de Asuntos Sociales de Naciones Unidas (s.f) los programas de alimentación escolar funcionan como una potente estrategia de convergencia de políticas locales y de promoción de acciones colaborativas para garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada.

Así entonces, aunque el PAE en ningún caso garantizará la erradicación del hambre, sí constituye un aliciente para aquellos menores que no tienen la posibilidad de satisfacer sus necesidades alimenticias día tras día y a su vez pueda ser la motivación diaria para asistir a la institución educativa además del querer aprender. En este sentido, “el programa de alimentación escolar gana una dimensión social mayor a medida que, en vistas de la pobreza y de la miseria, crece el número de niños que van a la escuela sin desayunar y que casi no reciben alimentación alguna en su casa” (Figueroa Pedraza y Sousa de Andrade, 2005, p. 13).

Se puede establecer entonces que el PAE en sí mismo guarda un vínculo estrecho con la disminución del hambre que plantea el ODS 2. Para el caso del programa ejecutado entre 2016-2019, las cifras respaldan este fenómeno y por ende, de la consecuente desnutrición a la que se está expuesta una persona si no recibe alimentos diariamente.

4.1.1 Modelo de contratación, interventorías y cocinas móviles: acciones que responden a la disminución del hambre de estudiantes con matrícula oficial.

La administración distrital en el periodo 2016-2019 realizó una serie de modificaciones en los procesos con los que se venía ejecutando el modelo de alimentación escolar en Bogotá, con el objetivo de hacer más eficiente el modelo y mejorar continuamente. A continuación, se enlistan algunas de las modificaciones más relevantes que vale la pena conocer.

Inicialmente, en aras de fortalecer la calidad y la transparencia en el PAE:

Durante la administración del alcalde Enrique Peñalosa, en conjunto con Colombia Compra Eficiente optimizó el esquema de contratación mediante la apertura de las licitaciones públicas No. LP-AM-129-2016 y LP-AG-130-2016 con el objeto de comprar los alimentos y contratar el almacenamiento, ensamble y distribución de alrededor de 690.000 refrigerios escolares, en las instituciones educativas del distrito (Colombia Compra Eficiente, 2017, p. 2).

Este proceso se compuso de dos etapas:

Una, en la que se define el Acuerdo Marco con el que se comprarán todos los alimentos que componen los refrigerios escolares para las niñas, niños y jóvenes de los colegios oficiales de la ciudad. Y una segunda etapa, que es el instrumento de agregación de demanda, en el que se seleccionan qué operadores realizarán el ensamblaje en planta y la distribución de los refrigerios escolares en las 30 zonas definidas por la Secretaría de Educación. (Colombia Compra Eficiente, 2017).

En segundo lugar, se puede afirmar que otro de los cambios más notorios fue la puesta en marcha de un nuevo modelo que contó con una interventoría técnica, administrativa, financiera y jurídica que le permitió a la ciudad vigilar constante y detalladamente toda la cadena; desde la producción, pasando por el ensamble, las rutas de distribución hasta la entrega de los refrigerios, desayunos y almuerzos a los estudiantes. Adicionalmente, la Secretaría Distrital de Salud visita de manera periódica cada una de las plantas de ensamble y el Invima realiza vigilancia sanitaria (Revista Semana, 2018).

En tercer lugar, encontramos que una de las estrategias más innovadoras del servicio de comida caliente del distrito son las cocinas móviles, destinadas a prestar el servicio de

alimentación escolar en colegios que no cuentan con el espacio suficiente para operar un comedor convencional. En el año 2018 se dio apertura a ocho de ellas que suministran diariamente 5998 almuerzos, garantizando la misma calidad en la preparación de alimentos que las cocinas convencionales y están dotadas con hornos, equipos de refrigeración, procesadores y licuadoras industriales de última generación (Secretaría de Educación del Distrito, 2019).

Todas estas innovaciones, modificaciones o transformaciones aportaron a la consecución de grandes cifras en materia de población escolar atendida por el PAE. A su vez, se relacionan con la disminución del hambre y la malnutrición de la que trata el ODS 2. Frente a ello, un informe de la veeduría distrital afirma que:

En 2019 se entrega[ron] 925.108 raciones diarias, de las cuales el 76,6% son refrigerios y el 23,4% desayunos y almuerzos escolares, con lo cual se atiende el 100% de las solicitudes que realizan las instituciones educativas. Se han abierto 48 nuevos comedores escolares para llegar a un total de 157, se han adquirido 270 carros isotérmicos para comida caliente y 8 cocinas móviles. (2019, p. 42).

#### 4.1.2 Reconocimientos obtenidos por el Programa de Alimentación Escolar 2016-2019.

Durante la administración del exalcalde Peñalosa se logró que Bogotá fuera la “primera ciudad del país en utilizar de manera voluntaria la plataforma SECOP II para gestionar todos sus procesos de contratación pública y así pasar de la simple publicidad a una plataforma transaccional que permite realizar el proceso de contratación en línea” (Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019, párr. 1). Durante la implementación de dicho proceso, la ciudad logró obtener la calificación más alta otorgada por el Ministerio de Educación por sus estándares de calidad, siendo destacada en dos oportunidades como ejemplo de transparencia por organizaciones internacionales como ‘Open Contracting Partnership’.

Así mismo, la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2019 galardonó a la Secretaría de Educación de Bogotá con el Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva, en la categoría de Innovación en el Gobierno Abierto por el Programa de Alimentación Escolar.

Los anteriores hechos permiten evidenciar que el PAE 2016-2019 dio respuesta al ODS 2 emprendiendo acciones en torno a la provisión de complementos alimenticios de calidad, ya que siguiendo a la FAO y el WFP (2019):

Estos programas pueden jugar un papel importante en la lucha contra el hambre y la malnutrición en todas sus formas, y contribuyen a garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada para todos los escolares. Asimismo, tienen potencial de impacto en el desarrollo socioeconómico a nivel nacional y en los territorios, sirviendo además de estrategia de lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria. (párr. 3)

#### *4.2 No existe relación entre el Programa de Alimentación Escolar y la Educación de Calidad*

Durante muchos años, los gobiernos del orden local, nacional e internacional han tenido que aunar esfuerzos en pro del fortalecimiento de los procesos educativos de los estudiantes en aras de altos estándares de calidad en la educación, y para que se conviertan en los profesionales idóneos que requiere la sociedad una vez finalicen su ciclo académico. Bajo esta premisa, se ha instado a la reducción de los niveles de deserción escolar, creando estrategias que mitiguen este factor.

Algunas de las estrategias durante el periodo comprendido entre 2016 y 2019, que la alcaldía de Bogotá implementó fue la “Ruta de Acceso y Permanencia” cuyo propósito fue emprender acciones para la búsqueda activa de población desescolarizada en ferias de servicio, centro de contacto, unidades móviles de atención, entre otros. Además, se realizaron jornadas masivas de matrícula denominadas “Matriculación” para proveer el acceso y la permanencia a la educación (Maldonado, 2019).

Estos procesos derivaron en la histórica reducción de los índices de deserción escolar en la ciudad capital, pues la tasa de abandono de 2015 estaba en 3,6% y se redujo a 1,65% en 2018; la cual ha sido considerada como la tasa más baja de los últimos diez años. Alcanzar esta cifra implicó el retorno de alrededor de nueve mil niños, niñas y adolescentes al aula y la permanencia escolar de más de dieciséis mil personas.

Sin embargo, al cierre de esta línea de análisis no se encontró relación entre el PAE con el ODS 4: Educación de Calidad. Aun cuando este objetivo y organizamos internacionales plantean que el acceso de las personas a una educación de calidad, posibilita escapar de su ciclo de

pobreza; los indicadores en función de los alcances del ODS y propósitos del PAE solo permitieron establecer una conexión en el índice de deserción escolar anteriormente abordado. En otras palabras, esta información no se encuentra establecida como un indicador de cumplimiento del ODS seleccionado.

#### 4.2.1 La deserción escolar como un indicador de medición del ODS 4.

Aunque puede ser muy ambiciosa la sola idea de pretender hacer recomendaciones a la ONU, es pertinente reflexionar acerca de la correspondencia que existe entre la educación de calidad y la permanencia escolar.

El ODS 4 plantea una serie de metas que tienen que ver principalmente con garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad junto con promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Sin embargo, es preciso decir que para que exista esa garantía se debe revisar detalladamente el ciclo de vida del estudiante desde el momento en que ingresa al sistema educativo hasta que sale de él. Lo ideal, por supuesto, es que las personas alcancen los más altos niveles de educación (no solamente la primaria o la secundaria, sino que sean profesionales en adelante); pero la realidad es que el abandono del sistema escolar por parte de los estudiantes es preocupante.

De esta manera, una primera recomendación es que no solo el acceso, sino también la permanencia en el sistema educativo sea tenida en cuenta a la hora de medir el cumplimiento de este ODS; tal vez así se puedan establecer estrategias en cada país para reducir las altas tasas de abandono escolar que se presentan.

#### *4.3 Hallazgos como oportunidades de mejora en los Programas de Alimentación Escolar*

En primer lugar, es importante destacar que la Secretaría de Educación – SED,

(...) ha gestionado y adelantado acciones para fortalecer el PAE, tales como la contratación de refrigerios escolares a través de mecanismos de agregación de demanda facilitando la pluralidad de oferentes (36 nuevos oferentes de 71 alimentos). Sin embargo, es preciso indicar que Bogotá cofinancia con recursos propios más del 90% del costo anual del PAE. Lo que implica que el Distrito al financiar gran parte del presupuesto

requerido para este programa, no puede atender otras necesidades prioritarias. (Peñalosa, 2019)

En lo que respecta a las oportunidades de mejora de carácter social, la administración de Peñalosa señaló que algunas de las causas que agravan la inequidad en el acceso y la permanencia a la educación entre localidades y grupos poblacionales son:

i) los movimientos migratorios (desplazados por diferentes razones, cambios de ciudad por razones laborales, otras) que en muchos casos implican una reubicación de las familias en zonas con insuficiente oferta educativa ii) la escasa disponibilidad de suelo para equipamiento institucional en las zonas de crecimiento poblacional iii) las normas que no permiten construcción en altura para infraestructura educativa iv) la construcción de vivienda de interés prioritario sin previsión de áreas para colegios. (Peñalosa, 2019)

Las causas mencionadas anteriormente hacen que el PAE presente dificultades a la hora de atender la totalidad de población estudiantil que está y debe estar en la matrícula oficial.

Finalmente, otra oportunidad de mejora se relaciona con la implementación de la jornada única que no es otra cosa que la ampliación de la jornada académica para fortalecer los procesos formativos de los estudiantes. De acuerdo con la Secretaría de Educación del Distrito (2019), en los años en que estuvo vigente el PAE de la administración Peñalosa:

Hubo una tasa de deserción escolar de 1.65%, la más baja en los últimos 10 años; un índice de analfabetismo de solo 1.2%; 133.008 estudiantes en jornada única lo que representa el 17.65% de la matrícula oficial; cerca de 280 mil estudiantes en jornada extendida; 39 colegios entre nuevos y reconstruidos entregados a la ciudad y otros 15 en obra; el mejor Plan de Alimentación Escolar del país; más de 21 mil personas atendidas a través del programa Educación para jóvenes y adultos; 23 mil estudiantes beneficiados con el portafolio de créditos beca para acceso a educación superior y una ejecución presupuestal del 99%. (párr. 1)

Respecto a las cifras anteriores, se encontró que durante la ejecución del PAE 2016-2019, faltó un aproximado de 12.35% de estudiantes por atender; según la meta fijada por la administración. Esto lleva a replantear y diseñar nuevas estrategias para generar mayor eficiencia

en el uso de los recursos destinados a cubrir la alimentación escolar en el marco de la ampliación de la jornada única; en las cuales se incluyan variables de priorización, niveles de ingreso de los padres de la población atendida, concentración de alumnos en condición de vulnerabilidad y verificar la pertinencia de la cobertura al 100% de los estudiantes (Peñalosa, 2019).

#### *4.4 Resultados del debate con expertos en Metodología Delphi*

En primer lugar, los expertos coinciden en señalar que es clara la relación existente entre el PAE y el ODS 2: Hambre Cero; pues consideran que, según estudios clínicos, a mayor nutrición mejor rendimiento tanto físico como intelectual. Además, que los aspectos que tengan que ver con la alimentación de alguna manera pueden impactar este objetivo.

No obstante, opinan que se debe analizar a profundidad las cifras que los diferentes informes señalan en cuestiones de cobertura alimenticia del programa, pues los investigadores son quienes le dan sentido a esas cifras, lo cual se vio reflejado en la descripción del hallazgo.

Uno de los expertos afirma que en materia de nutrición y provisión de un complemento alimentario diario se debería ir más allá dentro de las acciones emprendidas en el PAE, pues por sí mismo, se queda corto a la hora de responder efectivamente con el óptimo ciclo nutritivo que niños, niñas y adolescentes en edad escolar deberían tener.

Adicionalmente, considera que para que esta población estudiantil cuente con una alimentación de calidad a lo largo de su educación básica y media e incluso, desde el momento mismo en que nacen, es necesario contar con el apoyo de otras entidades del orden distrital y nacional que refuercen los programas de alimentación y hagan un seguimiento minucioso al tipo de alimentos que reciben estas personas. En este sentido, sugiere la participación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como uno de los garantes de este seguimiento que contribuya a prevenir la desnutrición desde temprana edad mediante la creación de una base de datos donde repose la información necesaria de cada niño, niña y adolescente para tener un control de cumplimiento de sus necesidades alimenticias.

En segundo lugar, respecto al ODS 4: Educación de Calidad, las intervenciones de los expertos apuntaron hacia lo que se espera en Colombia. Pese a que se señaló que en materia de los objetivos no existe un indicador sobre la deserción escolar, coincidieron en que es un factor fundamental para tener en cuenta en la medición. Estos afirman que resultaría interesante analizar la relación existente entre permanencia y alimentación escolares, ya que en muchos casos, la

provisión del alimento diario constituye el principal objetivo de los padres al matricular a sus hijos.

Uno de los expertos resaltó la honestidad del ejercicio investigativo cuando se afirma en los hallazgos de la investigación, que no es posible evidenciar una relación entre el ODS 2 y el PAE, debido a que para la ONU la calidad en la educación depende de variables que no guardan relación con la alimentación que se provee en los centros educativos.

También, se discutió sobre la calidad de la educación, tema en el cual los expertos señalan que en Colombia ha prevalecido más la cobertura y no la calidad; dejando de lado la importancia que tiene alcanzar resultados positivos y esperados en las diferentes pruebas estandarizadas que se practican a los estudiantes y que miden justamente la calidad en la educación.

En tercer lugar, se indagó acerca de las oportunidades de mejora que consideraban, pudieran tener los futuros PAE. Uno de los expertos sostuvo que el programa debería impactar más ODS y estructurarse con miras a la sostenibilidad; de manera que los estudiantes desde temprana edad fueran concienciados acerca de la reutilización de residuos, planes de reciclajes y manejo de desechos y, a su vez, que las instituciones educativas tuvieran un consumo responsable y un manejo adecuado de los desperdicios en las cocinas (ODS 12: Producción y Consumo Responsables).

Otro experto resaltó la importancia de la reorganización en materia de contratación que tuvo el PAE 2016-2019 empleando el portal Colombia Compra Eficiente, ya que de esta manera se hacen más transparentes los procesos disminuyendo la corrupción que se presenta en estos procesos contractuales.

Finalmente, concuerdan en que las políticas públicas pueden ser mucho más útiles si se analiza su impacto a profundidad, pues el PAE, pensado para saciar el hambre de estudiantes de básica y media mientras se encuentran dentro del plantel educativo cumpliendo su jornada escolar, puede tener una repercusión enorme en temas actuales y relevantes como los ODS, el acceso y la permanencia estudiantil, la idónea alimentación de los estudiantes conforme a su edad y etapa de desarrollo y crecimiento.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

La matriz de sistematización de información elaborada contribuyó a la redacción organizada y argumentada de cada uno de los hallazgos, no solo porque visualiza la clasificación de las categorías de análisis; sino su interrelación, lo que a su vez facilitó el trabajo de investigación documental. Asimismo, emplear el método Delphi constituyó la manera apropiada de validar esos resultados de la investigación a partir de un diálogo constructivo con diferentes expertos en la materia; sus valiosos aportes y comentarios fueron cruciales para complementar los resultados expuestos.

En lo que concierne a los hallazgos propios de la investigación, vale la pena mencionar que desde el inicio se tenían expectativas frente a la existencia de relación entre el PAE y los ODS 2 y 4; no solo porque es un programa que dentro de sus generalidades se contempla la lucha contra el hambre, sino que contribuye en el campo de la calidad en la educación. No obstante, según la evidencia plasmada no existe vínculo directo entre estos dos, puesto que de sus indicadores de medición ninguno apunta hacia la alimentación escolar.

Respecto al diálogo sostenido con dos expertos en ODS sobre los hallazgos presentados en la aplicación del método Delphi, merece la pena destacar que en virtud de las diferentes apreciaciones frente al tema, es posible comprender y ampliar el espectro de análisis sobre la importancia de los mismos y su repercusión en políticas públicas como es el PAE.

Otro factor clave en el debate con los expertos tiene que ver con el cuestionamiento hecho sobre la calidad en la educación en el país en general, ya que al parecer se da prelación a la cantidad y no a la calidad en este derecho social fundamental.

Finalmente, se hace pertinente profundizar en el factor de la sostenibilidad que debe ser transversal y evidenciable en todas las acciones que se desarrollen en el marco de los ODS. Así mismo, conviene revisar algunas recomendaciones de cara al PAE en Bogotá orientadas hacia la consecución de los ODS en Colombia.

Una de ellas tiene que ver justamente con la sostenibilidad en sí misma, la cual debe quedar reflejada en cualquier acción encaminada hacia los ODS, como su mismo nombre lo indica. Por lo tanto, es hora de pensar en cómo al interior de los centros educativos se puede educar idóneamente al alumnado en torno a la reducción del desperdicio de alimentos, al manejo adecuado de desperdicios y más si se habla de un programa con alimentos; al reciclaje de

aquellos objetos presentes en el ensamblaje de las meriendas que se ofrecen y al cuidado del agua y del medio ambiente en general.

Otra recomendación tiene que ver con los procesos de transparencia en el PAE, ya que resulta cuestionable que aún hoy en día los niños, niñas y adolescentes que hacen parte de la matrícula oficial sufran las consecuencias de los contratos malintencionados que se generan en las administraciones públicas y que derivan en la entrega de alimentos en descomposición en las instituciones educativas o en la inoperancia parcial o total del programa; que como se ha insistido a lo largo de esta investigación, en muchos casos constituye la principal fuente de nutrición de esta población.

Sobre la mesa también queda generar alianzas entre instituciones públicas que hagan más eficiente el proceso de la alimentación escolar, más aún cuando esto puede constituir la razón misma del por qué los padres de familia matriculan a sus hijos en los centros educativos de básica y media. De esta manera, se puede crear un trabajo articulado en red que permita identificar a cabalidad el historial de los estudiantes y tenga en cuenta aspectos como sus alergias alimenticias para así segmentar el tipo de alimentación, determinar en dónde y en qué condiciones viven o si son víctimas de algún tipo de abuso. Todo lo anterior, en aras de hacer un seguimiento exhaustivo que sirva como insumo para generar procesos de detección temprana y atención oportuna.

El panorama parece ser un poco retador al incluir estas recomendaciones dentro de la ejecución de futuros PAE, pero basta con pensar en la repercusión que tiene en la vida de los niños, niñas y adolescentes de nuestra ciudad para considerarlas. La alimentación escolar no solo incide en la nutrición, en el crecimiento y en el proceso educativo del menor; también constituye un apoyo y un incentivo fundamental para los acudientes o padres que matriculan a sus hijos en instituciones públicas distritales, porque en ocasiones carecen de los medios necesarios para proporcionarles alimentos. De manera que, está al alcance de los hacedores de políticas públicas mejorar la calidad de vida de las nuevas generaciones.

## 6. REFERENCIAS

- Alcaldía de Bogotá. (2018, 29 de agosto). *Programa de Alimentación Escolar de Bogotá gana premio de la OEA*. <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/educacion/programa-de-alimentacion-escolar-reconocido-por-la-oea>
- Angulo, N. (2010). Pobreza, medio ambiente y desarrollo sostenible. *Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 26(2).
- Arévalo, O. (2016). *Análisis del desperdicio de alimentos en el almuerzo escolar del Colegio Distrital Ciudadela Educativa, una mirada desde las dimensiones de la Seguridad Alimentaria y Nutricional* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional]. Repositorio institucional. <http://bdigital.unal.edu.co/55898/7/oswaldoarevaloporras.2016.pdf>
- Colombia Compra Eficiente. (2017, 18 de enero). *Alianza de la Secretaría de Educación y Colombia Compra Eficiente para Fortalecer la Calidad y Transparencia del PAE en Bogotá*. <https://colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/comunicados/alianza-de-la-secretaria-de-educacion-y-colombia-compra-eficiente-para>
- Contraloría de Bogotá. (2018). *Informe estructural “Plan sectorial de educación - Programa de Alimentación Escolar –PAE 2016-2018”*. Contraloría de Bogotá.
- Contraloría General de la República. (2020). Informe auditoría de cumplimiento, 63. <file:///Users/disenio/Downloads/Informe%20No.%2063%20AC%20Departamento%20Caldas.pdf>
- Corredor, O. (2018). *El PAE y la Inasistencia Escolar: el Rol del Tipo de Contratación y la Capacidad Institucional del Municipio* [Tesis de Maestría, Universidad del Rosario]. Repositorio institucional. <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/18657/CorredorCaicedo-Omar-2018.pdf?sequence=6&isAllowed=y>
- Departamento Económico y de Asuntos Sociales de Naciones Unidas. (s.f.). *Consolidación de Programas de Alimentación Escolar en América Latina y el Caribe*. <https://sdgs.un.org/partnerships/consolidacion-de-programas-de-alimentacion-escolar-en-america-latina-y-el-caribe>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (s.f.). *La agenda 2030 en Colombia*. <https://www.ods.gov.co/es/about>

- FAO y WFP. (2019). *Fortaleciendo los Programas de Alimentación Escolar: El trabajo conjunto de FAO y WFP en América Latina y el Caribe*. FAO y WFP.
- Figuerola Pedraza, D., y Sousa de Andrade, S. (2005). La alimentación escolar analizada en el contexto de un programa. *Revista Costarricense de Salud Pública*, 14(26), 28-29. [https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1409-14292005000100006](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-14292005000100006)
- López Daza, G., Torres, K., y Gómez García, C. (2017). La Alimentación Escolar en las Instituciones Educativas Públicas de Colombia. Análisis Normativo y de la Política Pública Alimentaria. *Prolegómenos*, 20(40), 97-112. <https://doi.org/10.18359/prole.3043>
- Maldonado, S. (2019, 6 de diciembre). *Reducción histórica de la deserción escolar y el analfabetismo en Bogotá*. Bogotá. <https://bogota.gov.co/asi-vamos/rendicion-de-cuentas/reduccion-de-la-desercion-escolar-y-el-analfabetismo-en-bogota>
- Ministerio de Educación Nacional. (2014, 10 de enero). *Programa de Alimentación Escolar (PAE)*. <https://www.mineduccion.gov.co/1621/w3-article-327088.html>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2018). *Políticas y programas alimentarios para prevenir el sobrepeso y la obesidad*. FAO.
- Organización de Naciones Unidas [ONU]. (2002). *¿Qué es el desarrollo sostenible?*
- Organización de Naciones Unidas [ONU]. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>
- Organización de Naciones Unidas [ONU]. (2020). Objetivo 4: *Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>
- Organización de Naciones Unidas [ONU]. (s.f.). *Educación de Calidad: Por qué es importante*. [https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/2\\_Spanish\\_Why\\_it\\_Matters.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/2_Spanish_Why_it_Matters.pdf)
- Peñalosa, E. (2019). *Informe de Empalme. Bogotá Mejor para Todos 2016-2019*. <https://bogota.gov.co/sites/default/files/inline-files/informe-de-empalme-bogota-mejor-para-todos-2016-2019.pdf>
- Pérez Martínez, Á. (2009). Alimentación escolar y calidad de la educación. *Aula Urbana*, 73, 21-22.

- Pierrri, N. (2001). Historia del concepto de desarrollo sustentable. En N. Pierrri y G. Foladori (coord.). *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable* (pp. 287-81). Trabajo y Capital.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2000). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. [https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg\\_goals.html](https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html)
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2015). *¿Qué son los Objetivos de Desarrollo Sostenible?* <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (s.f). *ODS en Colombia: los retos para 2030*. PNUD.
- Ramírez, M. (2018). *Evaluación del impacto en los programas de alimentación escolar en Cundinamarca, como un derecho* [Tesis de Especialización, Universidad Militar Nueva Granada].  
Repositorio institucional.  
<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/17673/Ram%C3%ADrezVargasMarthaLucy2018.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Revista Semana. (2018, 16 de noviembre). *Deserción escolar, ¿realmente cuántos niños han dejado el colegio?* <https://www.semana.com/educacion/articulo/desercion-escolar-realmente-cuantos-ninos-han-dejado-el-colegio/202123/>
- Rizo, J. (2015). *Técnicas de Investigación Documental*. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Secretaría de Educación del Distrito. (2019, 9 de diciembre). *Bogotá con educación bien calificada*. <https://bogota.gov.co/asi-vamos/rendicion-de-cuentas/bogota-con-educacion-calificada>
- Secretaría de Educación del Distrito. (2019, 8 de noviembre). Dos nuevos comedores escolares entran en operación en Bogotá. *Boletín de prensa*, 167. [https://www.educacionbogota.edu.co/portal\\_institucional/sites/default/files/2019-11/bp\\_boletin-167.pdf](https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/sites/default/files/2019-11/bp_boletin-167.pdf)
- Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019, diciembre). “No debe haber corrupción, ni tampoco ineficiencia”: Peñalosa. <https://secretariageneral.gov.co/noticias/no-debe-haber-corrupcion-ni-tampoco-ineficiencia-penalosa>
- Valderrama, N., Quintero, J., Zuluaga, C., y Schenider, S. (2018). Construcción social de mercados institucionales como estrategia de desarrollo rural sustentable: estudio de caso del Programa

de Alimentación Escolar (PAE) entre los años 2012-2015 en el municipio de Granada - Antioquia (Colombia). *Interações (Campo Grande)*, 19(1), 193-207. <https://dx.doi.org/10.20435/inter.v19i1.1589>

Veeduría Distrital. (2019, diciembre). *Balance de logros y retos de ciudad: Bogotá 2016-2019*. <http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones2019/Informe%20Balance%202016-2019%20final.pdf>