

EL PAE AL TABLERO: EVALUACIÓN DE SU IMPLEMENTACIÓN

AUTORES:

CHRISTIAN ZAPATA

SILVIA CRISTINA CAICEDO MUÑOZ PhD.

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

UNIVERSIDAD DEL VALLE

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

SANTIAGO DE CALI

DICIEMBRE DE 2022

Resumen

El objetivo de este artículo es evaluar la implementación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Cali durante el periodo 2016-2019, con un énfasis en su componente de formación de hábitos de alimentación saludable. Se utilizó el análisis documental para estudiar la evolución del programa a nivel nacional y local, así como la influencia de la nueva gestión pública en él desde su creación en 1936. Además, se llevaron a cabo entrevistas a los actores involucrados y se analizaron utilizando la metodología de redes temáticas para caracterizar el programa en relación con la teoría del programa. Los resultados principales indican que, si bien el programa está siendo eficiente, no se está evaluando su efectividad y su relación con la deserción escolar y la malnutrición. Se sugieren investigaciones futuras que propongan un conjunto de indicadores y un modelo para entender la relación entre el PAE y las tasas de deserción escolar y malnutrición.

Abstract

The objective of this article is to evaluate the implementation of the School Feeding Program (PAE) in Cali during the period 2016-2019, with an emphasis on its component of shaping healthy eating habits. Documentary analysis was used to study the evolution of the program at the national and local scales, as well as the influence of the new public management on it since it was established in 1936. In addition, stakeholder interviews were carried out which were analyzed and cross-checked with documents of the program using the thematic networks methodology in order to characterize the program in relation to the program's theory. The main results indicate that, although the program is efficient, its effectiveness and its relationship with school dropout and malnutrition is not being evaluated. Future research is encouraged to

develop a set of indicators and a model to understand the relationship between the PAE and school dropout and malnutrition rates.

Palabras clave: Programa de Alimentación Escolar, deserción escolar, formación de hábitos de alimentación saludable, implementación de políticas públicas, evaluación de políticas públicas, redes temáticas.

INTRODUCCIÓN

En 1890, Ellen H. Richards introdujo el primer Programa de Alimentación Escolar (PAE) al analizar los efectos de la malnutrición en el enfoque de los estudiantes. Su programa en Boston, Estados Unidos, proporcionó almuerzos a más de 2000 estudiantes, y se informó que resultó en un "aumento de peso, mejor color y mentes más receptivas y activas" (Swallow, 2014). Además, se diseñó una tabla para facilitar la implementación del programa, mostrando los costos y el valor nutricional de los alimentos.

Beryl Levinger, pionero de los PAE, identificó que estos programas generalmente persiguen tres objetivos: aumentar la matrícula y la asistencia escolar, mejorar el estado nutricional y el rendimiento académico (1986).

En la década de los 90, la Organización Mundial de la Salud (OMS) promovió la iniciativa Global de Escuela de Salud, que incluye servicios de salud y alimentación escolar, creación de entornos saludables y educación integral para la salud (Grupo Insight. Bogotá D.C. Colombia et al., 2019). Dongxu Wang y Donald Stewart evaluaron la implementación y efectividad de programas de nutrición y concluyeron que este enfoque puede fomentar buenos hábitos nutricionales en los estudiantes, pero también destacaron las dificultades que surgen cuando los maestros carecen de conocimientos especializados en educación nutricional (Wang & Stewart, 2013).

Varios investigadores subrayan la importancia de las comidas escolares en la educación y cómo estas brindan un entorno ideal para que los niños aprendan, comprendan y practiquen una alimentación equilibrada (Pérez-Rodrigo & Aranceta, 2001; Aranceta Bartrina, Pérez Rodrigo, Serra Majem, & Delgado Rubio, 2004). Soares de Almeida destaca el potencial de los PAE para inculcar hábitos alimentarios saludables, pero resalta la necesidad de incorporar

elementos adicionales más allá de la simple provisión de alimentos, como la participación de los padres y la formación (Soares de Almeida, 2017).

Algunos estudios se enfocan en enfoques cuantitativos para determinar el éxito de los programas, como el número de niños atendidos y las tasas de matrícula o deserción. Por ejemplo, Rafael Vergara Varela y María Eugenia Rodríguez Vásquez evaluaron el PAE de Santiago de Cali y concluyeron que la política de desayunos escolares ha logrado garantizar la suficiencia alimentaria de los estudiantes beneficiados, lo que ha llevado a mejoras en la asistencia y una disminución en la deserción escolar (2016).

Se ha determinado en otras investigaciones que implementar estrategias educativas en alimentación y nutrición para estudiantes requiere regulaciones y una planificación educativa adecuada (Cervato-Mancuso, Moraes da Silva, & Pava Cárdenas, 2013).

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Colombia involucra a múltiples actores y se destaca por ser el programa con mayor concurrencia de recursos y cogestión entre ellos (MEN, 2010). Un diagnóstico del PAE en Cali revela que un alto porcentaje de estudiantes carece de conocimientos sobre hábitos y estilos de vida saludables, y recomienda promoverlos en colegios, padres y estudiantes (Villamil Meza & Ballesteros García, 2018).

A nivel global, la malnutrición y las enfermedades no transmisibles tienen consecuencias graves y duraderas, afectando al desarrollo económico y social (Organización Panamericana de la Salud, 2020). En América Latina y el Caribe, a pesar de la disminución general de la desnutrición, persisten altos niveles de desnutrición, anemia y aumento de sobrepeso y obesidad en niños y adolescentes (CEPAL, 2017).

En Colombia, según datos de la ENSIN 2015, existe un alto porcentaje de adultos, escolares y adolescentes con exceso de peso, a pesar de los esfuerzos por promover una alimentación

saludable (ENSIN, 2015). Las enfermedades relacionadas con la obesidad y el sobrepeso generan un gasto anual significativo en el sistema de salud (Gaviria, 2015).

Las investigaciones relacionadas con los PAE abarcan diversas áreas del conocimiento, como ciencias sociales, ciencias médicas, ingenierías y ciencias agrícolas. Se destaca la importancia de los PAE en la formación de hábitos alimentarios saludables y su papel en la educación (Pérez-Rodrigo & Aranceta, 2001). Se recomienda fortalecer los programas de nutrición y promoción de hábitos saludables de manera integral para lograr resultados exitosos (Figuerola & Aristizábal Martínez, 2017).

Por su parte, Villamil Meza y Ballesteros García (2018) recomiendan promover hábitos y estilos de vida saludables en relación al PAE. A pesar de los estudios que resaltan el potencial del PAE para fomentar hábitos saludables, los informes de funcionamiento se centran en evaluar su eficiencia y no en su contribución a la formación de hábitos alimentarios saludables en niños y niñas. Se señala la necesidad de mejorar la capacitación en seguridad alimentaria nutricional, estilos de vida saludable y el cumplimiento de la Ley 1355 de 2009 (Contraloría, 2016; FAO, 2016).

Las investigaciones recientes se han enfocado en la prevención de enfermedades relacionadas con el entorno y la ocupación, nutrición y dietética, investigación para la educación, y áreas de la salud como pediatría o medicina interna (Web of Science).

En esta investigación, se utilizará la definición de política pública propuesta por Oszlak y O'Donnell en "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" (Oszlak & O'Donnell, 1995), donde se precisa la política pública como::

“un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una

determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.”

Los investigadores han mostrado interés en el papel de la escuela en la formación de estilos de vida saludables y en la prevención de enfermedades crónicas no transmisibles como la obesidad y la diabetes. Por ejemplo, Sevil y otros encontraron que una intervención enfocada en promover hábitos saludables tuvo un impacto significativo en los comportamientos de los estudiantes (Sevil-Serrano, Garcia-Gonzalez, Abos, Generelo, & Aibar, 2019).

La educación en nutrición ha sido reconocida como una forma efectiva de influir en los hábitos alimenticios de los niños, y se considera que las escuelas son espacios óptimos para promover estos hábitos (Pérez-Rodrigo & Aranceta, 2001). La iniciativa Global de Escuela de Salud de la Organización Mundial de la Salud busca promover la incorporación de "Escuelas promotoras de Salud" que mejoren la salud de los estudiantes y la comunidad en general (Wang & Stewart, 2013).

Investigaciones han demostrado que los programas de nutrición basados en el enfoque de la OMS pueden promover buenos hábitos nutricionales en los estudiantes, pero la falta de conocimiento y habilidades por parte de los maestros puede ser un desafío (Wang & Stewart, 2013). Además, cambiar los hábitos alimenticios de los niños es complejo y puede requerir intervenciones a largo plazo, teniendo en cuenta las características culturales y de comportamiento en el diseño de los programas.

Por otra parte, múltiples investigaciones resaltan la necesidad de integrar los distintos programas de educación en nutrición y señalan los retos pendientes. Así lo concluyen las investigadoras chilenas Ana María Cervato-Mancuso, Gabriela Moraes da Silva y Alexandra Pava Cárdenas, quienes realizaron un estudio con nutricionistas adscritos al PAE de ese país

para evaluar el diseño del menú escolar y su componente educacional. Para este estudio, las investigadoras utilizaron la técnica “bola de nieve” para seleccionar la muestra y posteriormente realizaron un grupo focal. El análisis del material fue hecho tomando como base las “redes temáticas” de Attride-Stirling (Attride-Stirling, 2016)

- Codificación del material
- Identificando temas
- Construyendo redes temáticas
- Resumen de los temas
- Interpretación de las características encontradas

La implementación de estrategias educativas en alimentación y nutrición es prioritaria para los estudiantes, y se reconoce la importancia de utilizar el menú escolar como instrumento para la educación nutricional (Cervato-Mancuso, Moraes da Silva, & Pava Cárdenas, 2013).

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) establece que la alimentación escolar debe formar parte de un programa integral que incluya componentes de educación nutricional. La comprensión adecuada de la elección y preparación de alimentos nutritivos es esencial para mantener una dieta saludable a largo plazo y promover el conocimiento sobre nutrición y alimentación en la comunidad (Figueroa Pedraza & Lucema Sousa de Andrade, 2005).

La evaluación de las iniciativas de promoción de la salud, como las Escuelas Promotoras de Salud, es importante para comprender su impacto y mejorar su efectividad. Se utilizan diversas herramientas de evaluación, como cuestionarios, revisión documental, observación directa, revisión del currículo y entrevistas con diferentes actores involucrados en el programa (estudiantes, profesores, padres). La revisión del currículo es especialmente útil para evaluar

qué se enseña y cómo se enseña en las Escuelas Promotoras de Salud (Figueroa Pedraza & Lucema Sousa de Andrade, 2005). La siguiente tabla proporciona un resumen de las herramientas utilizadas en la evaluación de Escuelas Promotoras de Salud. (Lee, Cheng, & St Leger, 2005)

Tabla 1: Indicadores e instrumentos de medición para los diferentes tipos de objetivos de promoción en salud. (Lee, Cheng, & St Leger, 2005) Traducción propia

Tipo de logro	Indicador	Instrumento de medición
Logros de salud y sociales	Síntomas depresivos, satisfacción en la vida, estado de salud percibido, logros académicos percibidos.	Cuestionarios validados: satisfacción con "LIFE", DSRS, encuesta de comportamiento juvenil riesgoso (YRBS).
Logros intermedios	Actitudes, estilos de vida y comportamientos de riesgo. Entorno del colegio y ethos. Servicios de salud escolar.	Cuestionario a estudiantes y colegios, observación de clases, revisión documental, entrevistas.
Logros de promoción de la salud	Habilidades y conocimiento en salud. Políticas escolares de salud. Redes con padres, comunidad local y otros colegios para lanzar programas de salud.	Cuestionarios a estudiantes y colegios, revisión del currículo, revisión documental, entrevistas individuales o grupos focales, observación participante.
Acciones de promoción de la salud	Tiempo asignado del colegio para actividades de educación en salud (formales y extracurriculares) e involucramiento de la comunidad.	Revisión documental.

Los investigadores han utilizado encuestas, observaciones y enfoques mixtos para evaluar los programas de alimentación escolar y determinar su eficacia en la implementación de

intervenciones y cambios en los hábitos de los beneficiarios (Story et al., 2000; Reynolds et al., 2000).

Un estudio realizado en Israel identificó diferentes programas en colegios que promovían hábitos de vida saludable y analizó variables que explicaban los éxitos y fallas de estos programas. Se utilizaron entrevistas telefónicas y análisis cualitativo para examinar la implementación de los programas en diferentes áreas, como salud, educación física, sostenibilidad del ambiente y nutrición (Zach, Inglis, Zeev, Arnon, & Netz, 2018).

Problema de investigación

De acuerdo a la OMS, la malnutrición se puede entender como la falta, exceso o desequilibrio de la ingesta de energía (calorías) y/o nutrientes de una persona. No solo se concibe como la falta de alimentos sino el balance entre ellos. A nivel mundial más de 2000 millones de personas sufren de sobrepeso y se calcula que 41 millones de niños menores de 5 años tienen sobrepeso o son obesos. (OMS | ¿Qué es la malnutrición?, s/f)

La investigadora Paula Alexandra Quevedo señala cómo la sobrealimentación se ha convertido en una epidemia global: desde 1975 la obesidad se ha triplicado en el mundo y para 2016 más de 340 millones de niñas y adolescentes entre 5 y 19 años sufrían de sobrepeso y obesidad. (2019).

En Colombia, de acuerdo con la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional 2015, Ensin; recogida por Quevedo; existe exceso de peso (sobrepeso y obesidad) en 46 % de los adultos, 24% de los escolares de 5 a 12 años y en el 17% de adolescentes de 13 a 18 años.

Según la misma encuesta, en la región pacífica 27 de cada 100 niños de 5 a 12 años tienen exceso de peso y en Cali esta cifra aumenta a 35 de cada 100. Para los adolescentes entre 13 y 17 años la cifra se ubica en 23 de cada 100 en Cali y 21 de cada 100 en el Valle del Cauca. El

problema aumenta entre los mayores de edad pues en la región pacífica 59 de cada 100 adultos tienen exceso de peso y 61 adultos de cada 100 tienen exceso de peso en el Valle del Cauca.

En relación con la adopción de los hábitos alimentarios, Macías señala que intervienen principalmente tres agentes; la familia, los medios de comunicación y la escuela y resalta que la escuela permite al niño enfrentarse a nuevos hábitos alimentarios. (2012)

Por otro lado, diversos estudios como los realizados por Ellen H. Richards, Rafael Vergara Varela y Beryl Levigar han relacionado la alimentación escolar con el rendimiento académico y subrayado de esta manera la importancia de implementar programas que apunten a resolver estos problemas. a nivel nacional. Este último menciona que los objetivos comúnmente asociados con los PAE son 3: aumentar el número de estudiantes matriculados y mejorar la asistencia, mejorar el estado nutricional de los niños y el rendimiento académico de los mismos. (Levinger, 1986).

Es así como en 1890 surge el primer Programa de Alimentación Escolar (PAE) tal como fue documentado por la investigadora estadounidense Ellen. H. Richards quien observó que los estudiantes que no almorzaban tenían dificultad para enfocarse. Richards diseñó un programa en la ciudad de Boston, Estados Unidos; para proveer almuerzo a más de 2000 estudiantes. Los resultados del experimento reportaron un “aumento del peso, mejor color, y mentes más receptivas y activas” incluso resaltó el valor educativo del experimento pues eran los propios estudiantes quienes lavaban los platos luego de terminar su comida. (Swallow, 1910). Para facilitar la implementación de este programa en otros lugares Richards diseñó una tabla listando costos y el valor nutricional de cada uno de los alimentos.

De igual manera la Organización de las Naciones Unidas (ONU) incluye entre sus objetivos de desarrollo del milenio una enseñanza primaria universal y señala a los PAE como una herramienta para fomentar la asistencia a clases y aportar beneficios nutricionales directos a

los niños. Posteriormente en el año 2015 los PAE son incluidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible buscando garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha señalado que los PAE son clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y lograr el Hambre Cero y lanza en el 2009, en el marco del acuerdo de cooperación internacional (Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO).

En Colombia, de acuerdo a la información publicada por el Ministerio de Educación Nacional, el primer PAE fue reglamentado por el Gobierno de López Pumarejo mediante decreto 219 el cual asignó recursos permanentes a los restaurantes escolares en 1936. Posterior a esto, en 1968, se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) quien asume la ejecución del Proyecto de Protección Nutricional y Educación Alimentaria en las escuelas oficiales, nombre bajo el cual funcionaba el PAE.

Posteriormente, la política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, estipulada a través del documento CONPES 113, introduce el concepto de seguridad alimentaria y nutricional y lo define como “la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.”, así mismo establece 5 ejes de trabajo los cuales son: a) Disponibilidad de alimentos; b) Acceso físico y económico a los alimentos; c) Consumo de alimentos; d) Aprovechamiento o utilización biológica y e) Calidad e inocuidad. Igualmente, entre sus objetivos, se encuentra el alcanzar la cobertura universal con programas de alimentación escolar para 2015 en los establecimientos educativos oficiales. (Consejo Nacional de Política Económica Social República de Colombia, 2008)

A partir del 2011 y mediante la Ley 1450, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014; se trasladan las funciones concernientes al PAE desde el ICBF al Ministerio de Educación Nacional (MEN) con el fin de abrir el programa a diferentes fuentes de financiación con el objetivo de alcanzar cobertura universal y, a través del decreto 1852 de 2015, el MEN define y reglamenta el PAE en el país.

Por su parte, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012 – 2019 establece tres objetivos macro, proteger a la población de las contingencias que conllevan a situaciones indeseables y socialmente inadmisibles como el hambre y la alimentación inadecuada; 2) asegurar a la población el acceso a los alimentos en forma oportuna, adecuada y de calidad; y 3) lograr la integración, articulación y coordinación de las diferentes intervenciones intersectoriales e interinstitucionales.

Es de especial interés para la presente investigación el eje relacionado con el consumo de alimentos el cual se refiere a los “alimentos que comen las personas y está relacionado con la selección de los mismos, las creencias, las actitudes y las prácticas.” Entre sus determinantes encontramos la cultura, los patrones y los hábitos alimentarios y la educación alimentaria y nutricional.

En ese sentido, Colombia ha asignado un papel importante al PAE en relación con la formación en adecuados hábitos alimenticios y la deserción escolar y así lo indican los lineamientos técnico administrativos y estándares del PAE en el país:

Los programas de alimentación escolar (PAE) son iniciativas destinadas a proporcionar un complemento nutricional a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sistema educativo público. Estos programas también incluyen un conjunto de acciones alimentarias, nutricionales y de salud, así como de formación en adecuados hábitos alimenticios y estilos de vida saludables, con el objetivo de mejorar el rendimiento de los escolares y apoyar su vinculación

y permanencia en el sistema educativo. La participación activa de la familia, la comunidad, los entes territoriales y otras entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar es esencial para el éxito de los PAE. Estos programas pueden tener un impacto positivo y duradero en la salud y el bienestar de los niños y en la comunidad en general. (PAE, 2010).

Los PAE son importantes porque pueden tener un impacto positivo y duradero en la salud y el bienestar de los niños y en la comunidad en general. Por ejemplo, los PAE pueden ayudar a mejorar el estado nutricional de los niños, lo que puede tener un impacto positivo en su rendimiento académico y en su desarrollo físico y mental. Además, pueden ayudar a promover adecuados hábitos alimenticios y estilos de vida saludables entre los niños y su familia, lo que puede tener un impacto positivo en la salud a largo plazo.

Así mismo pueden ser una herramienta efectiva para promover la igualdad de oportunidades y reducir la brecha entre los niños de diferentes grupos socioeconómicos. Muchos niños que dependen de los PAE son de familias de bajos ingresos que pueden no tener acceso a alimentos nutritivos de manera regular. Los PAE pueden proporcionar una fuente consistente de alimentos nutritivos para estos niños y ayudar a reducir la brecha entre ellos y sus compañeros de clase más afortunados.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que los PAE no son una solución mágica para todos los problemas de salud y nutrición de los niños. Para ser efectivos, los PAE deben ser parte de un enfoque integral que aborde también otros factores que afectan la salud y el bienestar de los niños, como la falta de acceso a servicios de salud de calidad, la falta de acceso a agua potable y saneamiento adecuado, y la falta de oportunidades educativas y de desarrollo.

Algunos estudios de los PAE se han centrado en lo cuantitativo (Vergara): ¿cuántos niños se atendieron? ¿Cuál es la tasa de matrícula? ¿Cómo se encuentra la deserción? Enfoque usado por Rafael Vergara Varela y María Eugenia Rodríguez Vásquez quienes evalúan el PAE de

Santiago de Cali concluyendo que la política pública de desayunos escolares “ha permitido asegurar la suficiencia alimenticia de los estudiantes beneficiados, trayendo consigo externalidades positivas en cuanto a asistencia escolar, así como disminución en la deserción y el abandono escolar.” (Vergara et al. 2016).

Los Programas de Alimentación Escolar (PAE) son una herramienta gubernamental que busca mejorar el acceso a la educación y aumentar la calidad del aprendizaje en áreas rurales o de bajos ingresos. Estos programas se han utilizado en diferentes países en todo el mundo y han demostrado tener cierto éxito en la mejora de la educación en estas áreas.

Sin embargo, a pesar de su éxito, hay un creciente número de autores que han cuestionado la eficiencia y el diseño de estos programas. Uno de los principales problemas es que a menudo se centran en la distribución de recursos financieros a las escuelas, en lugar de abordar las causas subyacentes de la falta de acceso a la educación de calidad. Además, a menudo se basan en un enfoque unidimensional que no tiene en cuenta las complejidades y las diferencias culturales de las comunidades en las que se implementan.

Harold Alderman y Donald Bundy son dos autores que han cuestionado la eficiencia y el diseño de los PAE. En su trabajo, argumentan que, aunque estos programas pueden tener algún impacto a corto plazo, a largo plazo no son efectivos para mejorar de manera duradera el acceso a la educación y la calidad del aprendizaje. En su lugar, sugieren que se deben adoptar enfoques más integrales que aborden las causas subyacentes de la falta de acceso a la educación y que tomen en cuenta las diferencias culturales y las necesidades específicas de las comunidades.

Otros autores también han señalado la necesidad de adoptar enfoques más integrales para mejorar la educación en áreas rurales o de bajos ingresos. Por ejemplo, algunos han argumentado que se deben implementar programas que incluyan medidas para mejorar la

infraestructura y el transporte, así como para proporcionar apoyo a los profesores y fomentar la participación de las comunidades en la toma de decisiones relacionadas con la educación.

Así mismo, se ha señalado el potencial que tienen los PAE para formar hábitos saludables en relación al consumo de alimentos pues estos programas se desarrollan en un ambiente en el que se encuentran niños, educadores, padres de familia, manipuladores e instituciones. Estudios resaltan la necesidad de incorporar elementos adicionales más allá que una ración de alimentos.

“(..) los centros educativos tienen el potencial para asumir un conocimiento que va más allá del bienestar del momento, sino contribuir al desarrollo de los hábitos alimentarios para toda la vida. Para que esto suceda, la escuela necesita establecer metas, conquistar conocimiento mediante la formación, la participación de las partes interesadas, especialmente las familias, que sean parte del proyecto de alimentos desarrollado por la escuela, que conozca los menús servidos a sus hijos y aprendan a complementar en la dieta familiar (..)” (Soares de Almeida, 2017).

Para finalizar, es preciso resaltar lo señalado por Martínez en el libro “Nutrición y alimentación en el ámbito escolar” en relación con la necesidad de valorar el papel del “comedor escolar” en la salud y formación del individuo destacando las múltiples características que un PAE integral puede tener (Martínez, 2012):

- Proporcionar una alimentación de calidad adaptada a las necesidades y características de los usuarios.
- Conocer y valorar las especiales tendencias y versiones a los diferentes alimentos según los grupos de edad.
- Destacar la presencia de alimentos de temporada, especialmente en lo que respecta a frutas y hortalizas.
- Adaptar las recetas a las diferentes épocas del año: invierno, verano, etc.

- El comedor será un recurso didáctico adicional y complementario de la escuela en materia de educación para la salud, tanto en lo relativo a la alimentación y nutrición como a la higiene y otros aspectos.
- Es necesario prestar especial atención al personal auxiliar del comedor, el cual cubre la atención y ayuda a los escolares incluyendo su higiene personal, actividades en el comedor, manejo de los cubiertos, actividades de tiempo libre tras la comida, etc. Su papel puede ser muy importante si reciben una formación adecuada y se incluye su actuación en la programación y objetivos didácticos del comedor.
- Contribuir con el conocimiento de la cultura y variedades gastronómicas locales.
- Facilitar la identificación del origen de cada alimento que se presente en el comedor y cuáles han sido las operaciones y transformaciones que han sufrido hasta llegar a la mesa.
- El comedor escolar contribuirá al conocimiento progresivo, de acuerdo a las diferentes edades, de distintos alimentos, de sus colores, olores y sabores.

A nivel evaluativo, diversas entidades se han preocupado por observar el nivel eficiencia alcanzado con el PAE en el país como el realizado por la contraloría utilizando una metodología de árbol de problemas en el año 2016. Este informe concluyó que durante el año 2016 las entidades territoriales no lograron articular las distintas fuentes de recursos lo que dio como resultado que 32.7 millones de raciones no fueran entregadas en ese año. Así mismo, resaltó que el PAE es un programa con tres variables principales, todas ellas enfocadas en cobertura: días de atención, raciones suministradas y niños atendidos. (Contraloría general de la república de Colombia, 2017)

El Primer Informe de Seguimiento al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019, realizado por la FAO en el 2016 resaltaba cómo el promedio de raciones diarias

entregadas por el PAE ha estado alrededor de 4,1 millones y cumplía con la meta establecida en el PND y, por otro lado, reconocía el avance en la descentralización del programa. Como aspecto a mejorar, este informe recomendaba capacitar tanto en escuelas, colegios públicos y privados, como en otros espacios y programas que involucren a la población infantil esta población, con temáticas en torno a la seguridad alimentaria nutricional, estilos de vida saludable y el cumplimiento de la Ley 1355 de 2009.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos en alcanzar cobertura universal y evaluar sus alcances, poco se ha profundizado en el impacto que puede tener el PAE en formar hábitos de alimentación saludable. Algo que, de acuerdo a los números actuales, no está siendo promovido.

En la actualidad, las cifras de sobrepeso y nutrición muestran que los colombianos no tienen hábitos alimenticios adecuados y que este problema se agrava con la edad, sugiriendo así que los niños y niñas de Colombia no están adquiriendo estos hábitos saludables para toda su vida.

Lo anterior se complementa con la observación realizada por el investigador del presente documento quien, durante una etnografía en la Institución Educativa República de Panamá, identificó como una estudiante, durante la jornada de entrega de alimentos rechazó su porción de arroz por considerar que eso “engorda”. Así mismo se observó la falta total de materiales de educación nutricional en los espacios diseñados para servir y consumir los alimentos.

Incluso, un diagnóstico del PAE en la ciudad de Santiago de Cali indagó acerca de los hábitos de vida saludable, eje de educación nutricional de este programa, y concluyó que un alto porcentaje de estudiantes no sabe que son los hábitos y estilos de vida saludable por lo que recomienda trabajar este componente entre colegios, padres de familia y estudiantes y avanzar en la promoción de los hábitos y estilos de vida saludables. (Villamil Meza & Ballesteros García, 2018). Estos resultados muestran la importancia de mejorar la efectividad del PAE en

relación con la formación de hábitos de alimentación saludable. La falta de conocimiento y comprensión de estos hábitos por parte de los estudiantes sugiere una brecha en la implementación del programa en términos de educación nutricional.

La motivación detrás de la presente investigación surge de la preocupación por abordar el fomento de hábitos saludables de alimentación, considerando que una alimentación adecuada juega un papel fundamental en el desarrollo y el rendimiento académico de los estudiantes y sus posibilidades de desempeño futuro. A medida que se llevó a cabo el análisis documental y se examinó la evolución del marco normativo del programa, se identificó una posible falencia en la evaluación de la efectividad del PAE no solo en relación con su objetivo de fomento de hábitos de alimentación saludable sino con su objetivo principal. Esto generó la necesidad de investigar más a fondo y comprender la relación entre el programa y estos indicadores clave.

Al aplicar la metodología de entrevistas a los actores involucrados en la implementación del PAE y combinar sus perspectivas con los datos documentales, se buscó obtener una visión integral de la situación actual y los posibles desafíos en la implementación del programa. Estos hallazgos proporcionan una base sólida para identificar las brechas existentes y proponer recomendaciones con el objetivo de mejorar la efectividad y el impacto del PAE en la comunidad estudiantil de Cali.

Teniendo también en cuenta que el Lineamiento Nacional de Educación Alimentaria y Nutricional estipula que el PAE debe garantizar procesos de aprendizaje que promuevan una alimentación saludable, integrando la teoría con la práctica, mediante la introducción de nuevos alimentos, el reforzamiento de hábitos alimentarios saludables, la prevención del hambre y de la malnutrición, surge la siguiente pregunta: ¿Cómo se ha implementado el eje de formación de hábitos de alimentación saludable del programa de alimentación escolar en el periodo 2016 – 2019 en Santiago de Cali?

Marco teórico

Uno de los primeros reportes acerca de los Programas de Alimentación Escolar (PAE) se encuentra en el diario científico “Journal of home economics” de junio de 1910, que recoge la investigación realizada por Ellen. H. Richards en donde da cuenta cómo, para el año de 1910, en la ciudad de Boston, Estados Unidos; la asociación Americana de Economía Doméstica (American Home Economics) decidió implementar un proyecto para proveer almuerzo a más de 2000 estudiantes que resultó en un “aumento del peso, mejor color, y mentes más receptivas y activas”. (Richards, 1910).

En Colombia, de acuerdo a la información publicada por el Ministerio de Educación Nacional, el primer PAE fue reglamentado por el Gobierno de López Pumarejo mediante decreto 219 el cual asignó recursos permanentes a los restaurantes escolares en 1936. Posterior a esto, en 1968, se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) quien asume la ejecución del Proyecto de Protección Nutricional y Educación Alimentaria en las escuelas oficiales, nombre bajo el cual funcionaba el PAE.

A partir del 2011 y mediante la Ley 1450, se trasladan las funciones concernientes al PAE desde el ICBF al Ministerio de Educación Nacional (MEN) con el fin de abrir el programa a diferentes fuentes de financiación con el objetivo de alcanzar cobertura universal. Posteriormente, a través del decreto 1852 de 2015, el MEN define, y reglamenta, el PAE como:

“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, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables.”

Posterior a 2017, se expide la resolución No. 018858 del 11 de Dic de 2018 que establece los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE para Pueblos Indígenas. En este documento se hace especial énfasis en ayudar a recuperar y fortalecer los procesos culturales de alimentación de los pueblos indígenas e incorpora el Plan Alimentario Indígena Propio - PAIP: estrategia de programación alimentaria mediante la cual los pueblos indígenas determinan los menús que se suministrarán en los establecimientos educativos a través de la implementación de PAE, bajo la modalidad de olla comunitaria.

Así mismo, en el 2019 y bajo el plan nacional de desarrollo 2018-2022 “Pacto Por Colombia, Pacto Por La Equidad” se propone crear la unidad administrativa especial de alimentación escolar que tiene como fin, entre otros, fortalecer los esquemas de financiación del Programa de Alimentación Escolar, definir esquemas para promover la transparencia en la contratación del Programa de Alimentación Escolar, ampliar su cobertura y garantizar la continuidad con criterios técnicos de focalización y garantizar la calidad e inocuidad de la alimentación escolar.

El decreto 218 de 2020 establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender que menciona la necesidad de garantizar la implementación diferencial de la política de alimentación escolar, de acuerdo con la población beneficiaria, el contexto social y económico de la región.



A nivel local, el municipio de Santiago de Cali en su plan de desarrollo 2016-2019, mediante el acuerdo 0936 de 2016, estipula que se promoverá la “educación pública equitativa e incluyente” a través de acciones orientadas a mejorar la cobertura educativa y entre estas actividades se contempla el programa de alimentación escolar el cual ha logrado ampliar y en la actualidad cubre el 100% de las instituciones educativas de la ciudad, evidenciando que, desde lo cuantitativo, el programa es un éxito.

Como se observa, el Programa de Alimentación Escolar en Colombia ha evolucionado en la manera de administración de los recursos, pasando de una administración centralizada a una administración realizada en conjunto entre instituciones del orden nacional, departamental y municipal. Esto, para el caso de Cali, ha significado un aumento en cobertura, pero poco se ha dicho en cuanto al componente de educación nutricional que también hace parte de los objetivos generales del PAE. La escuela se convierte en un espacio único para la educación en nutrición pues allí confluyen no solo los niños, en sus etapas más sensibles, y los educadores, sino también los padres de familia y las mismas preparadoras de alimentos. A la hora de alimentarse, la disponibilidad de alimentos no es el único factor que influye, los niños deben pasar por un proceso consciente de elección en el que deben decidir de qué manera nutrirse.

Tomando como base la evolución del PAE, esta investigación recurre a la Nueva Gestión Pública para estudiarlo pues explica en gran medida los cambios de enfoque que ha tenido a través del tiempo y permite evaluar si actualmente cumple y en qué medida, sus objetivos generales.

Modelos de gestión pública

Los estados modernos han experimentado varias transformaciones buscando modificar las formas de gestionar el aparato estatal. Una de estas transformaciones fue la presentada a finales del siglo XIX en la que se introdujo el modelo burocrático weberiano. Esta reforma establecía un servicio público profesional y meritocrático tal como apunta el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD; (1999).

El modelo weberiano fue el principal modelo de gestión por cerca de 100 años sin embargo comenzó a tener dificultades para responder a las demandas surgidas después de la Segunda Guerra Mundial. Era un modelo rígido, enfocado en el procedimiento, con muchas reglas y normas que dificultan satisfacer las demandas de modernización del estado:

“En resumen, eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional, son ingredientes básicos para la modernización del sector público que el paradigma organizacional de la administración pública burocrática no contempla.” (CLAD, 1999).

Con el fin de la guerra fría el mundo se encontró con una serie de condiciones particulares (Kettl, 2000) que hacían indispensable un nuevo modo de gestionar el estado:

- Naciones, como aquellas de la extinta Unión Soviética; se veían abocadas a repensar la relación con sus ciudadanos y diseñar instituciones más democráticas.

- En varios países industrializados los estándares de vida se encontraban estancados requiriendo incluso dos personas laborando para proveer lo que antes una sola persona podía proveer. El estado de bienestar en crisis.
- Transición de la era industrial hacia la era de la información.
- Un mayor protagonismo de las ONG y estructuras supranacionales con incidencia en el debate público.
- Una crisis económica generalizada con pocos empleos que impulsaba menos regulaciones y una presión pública para privatizar entidades buscando crecimiento económico.

Es en este ambiente que surge lo que algunos han denominado “reformas de primera y segunda generación” o reformas “hacia fuera” y “hacia adentro” como lo presenta Oszlak. (1999). Estas reformas intentaban, por un lado, minimizar al aparato estatal y, por el otro, mejorar su gestión.

A continuación, se presentan algunos aspectos de estas transformaciones.

Reformas de primera generación o reformas “hacia fuera”

En estas reformas generalmente se evidencia, según Oszlak, dos tipos de situaciones. O el estado “deja de hacer algo” relacionado con producir bienes, prestar servicios o incidir en algún campo; o se prescinde totalmente de algunos funcionarios públicos sin que nadie los reemplace.

Algunos ejemplos de la primera situación, en la que el estado elimina alguna función, lo encontramos en las privatizaciones de empresas públicas, tercerizaciones de algunos servicios (involucrando de esta manera el mercado) o la eliminación de subsidios para algunos servicios. Por otro lado, los procesos de reducción de personal a través de retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas o acuerdos hacen parte de la segunda situación.

“Un elemento común a todas estas reformas es el cambio que se produce en la naturaleza de las relaciones jurídicas que involucran a los actores en estas diversas modalidades de transferencia, así como en las consecuencias económicas que se desprenden de estos arreglos.” Puntualiza Oszlak.

Reformas de segunda generación o reformas “hacia adentro”

Estas reformas, a diferencia de las de primera generación enfocadas especialmente en el tema fiscal (downsizing), ponen el acento en cambiar el estado en el plano cultural y tecnológico (Oszlak, 1999).

El CLAD ha presentado esta serie de cambios como “la reforma gerencial del Estado latinoamericano” y la ha clasificado como aquella “que ofrece las mejores respuestas a los desafíos económicos, sociales, y políticos que se presentan en América Latina.”

De acuerdo al CLAD, esta reforma responde al cambio del papel del Estado en los sectores económicos y sociales. Ahora se presenta un Estado que debe concentrarse principalmente hacia el área social y hacia el establecimiento de herramientas que promuevan el desarrollo económico.

“En este sentido, en términos económicos, en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación. (...) En el área social, el camino está en fortalecer el papel del Estado como formulador y financiador de las políticas públicas.”

El estado entonces pasa de ser el ejecutor, a tomar un papel más hacia la regulación, formulación y financiación de políticas públicas.

La llamada Reforma Gerencial, a nivel general, busca una mayor eficiencia, flexibilidad y una responsabilización (accountability) y los siguientes elementos son algunos de sus métodos.

Mayor descentralización o devolution y autonomía: como apunta Luiz Carlos Bresser (2002), de la Fundación Getulio Vargas, todos los más grandes países de la región han transferido poderes, recursos y responsabilidad desde el nivel central a las unidades subnacionales del gobierno. Esta estrategia busca transferir poder o responsabilidades dentro del mismo sistema y tener menos controles burocráticos. A su vez, se persigue una mayor fiscalización ciudadana y mayor eficiencia.

Énfasis en los resultados (impactos): A diferencia del modelo weberiano, que pone el acento mayoritariamente en los procesos, la nueva gerencia pública se enfoca en los resultados (CLAD, 1999). Esto sin decir que el primer modelo no estaba concentrado en los impactos.

“En estos espacios, la Reforma Gerencial modifica las premisas que guiaron a la administración burocrática a lo largo de este siglo y que ya no pueden dar más cuenta de los problemas actuales. Con el control a posteriori de los resultados, en primer lugar, la premisa orientadora es la confianza limitada y no la desconfianza total en relación a los funcionarios públicos.” (CLAD, 1999)

Un elemento muy importante, resultado de la era de la información, es la implementación de sistemas de información que permiten a todos los actores tener datos actualizados y descentralizados que permitan alimentar y definir indicadores de desempeño a múltiples niveles.

Accountability: la descentralización generalmente permite el aumento de la “participación política o el uso de control social o de mecanismos sociales de accountability”. (Bresser, 2002). En otras palabras, se permite un mayor control por parte de diferentes interesados a las acciones del Estado a nivel local.

Grosso modo se puede hablar de 3 tipos de control;

- el control social,
- el control por contratos de gestión y resultados
- y la competencia controlada.

Cada uno de estos tres tipos de control busca que los funcionarios y entidades se hagan responsables de sus diferentes acciones.

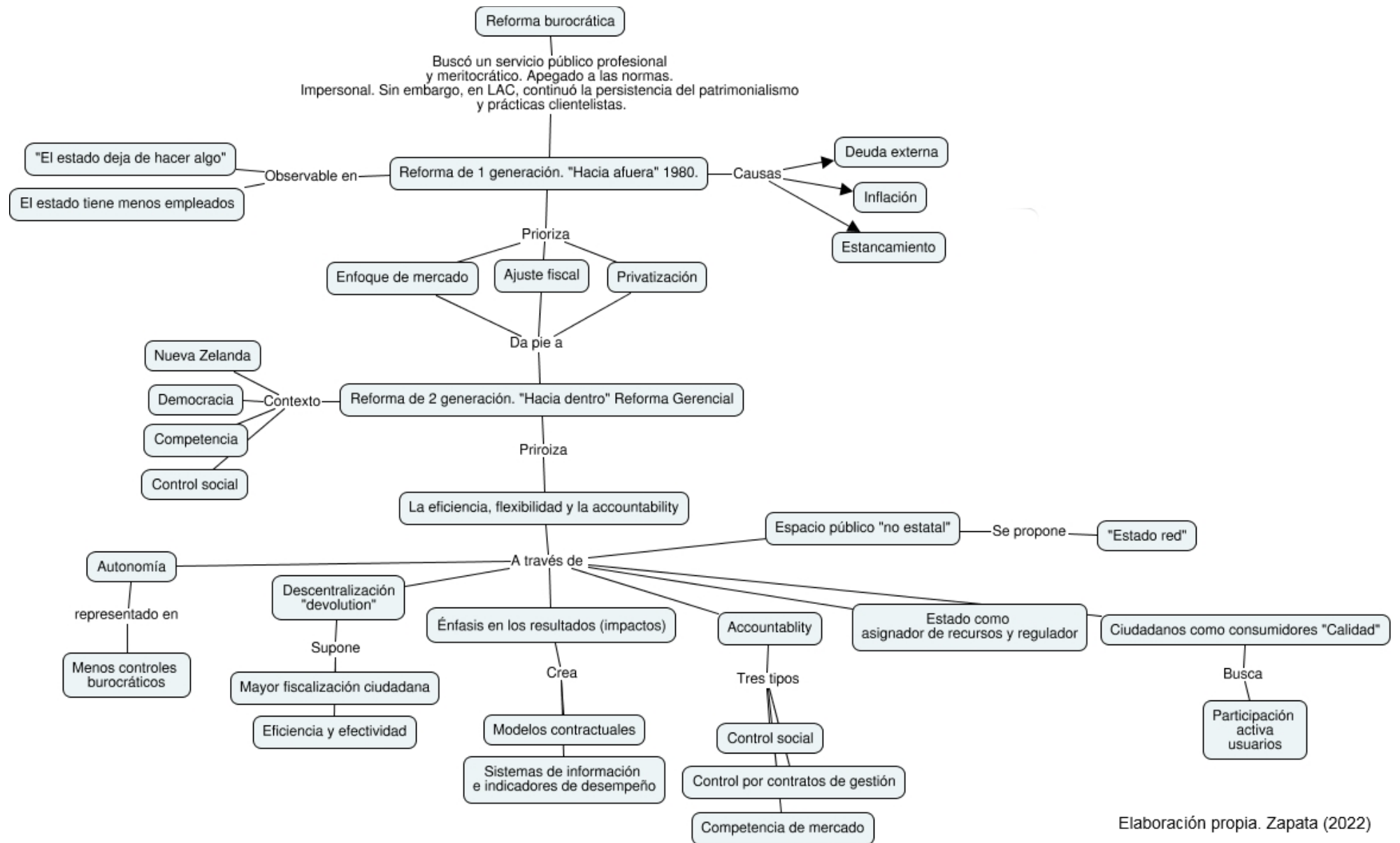
La existencia de un espacio público no estatal: es aquí que el Estado reconoce la capacidad de la sociedad para actuar a su lado en el suministro de servicios públicos (CLAD, 1999), estableciendo que no se habla de una privatización de servicios pues el Estado continúa siendo el principal financiador y tendrá un papel regulador.

Lo anterior se justifica en 4 razones.

- La necesidad de flexibilizar la administración pública haciéndola más eficiente.
- Los grupos sociales que actúan en este espacio usualmente tienen una motivación más allá de lo económico y se comprometen con la causa.
- Se requiere un Estado que demuestre que es capaz de cooperar con la comunidad, el tercer sector y el mercado para mejorar la prestación de servicios públicos.
- Hace más democrática la prestación y gestión de los servicios públicos.

Orientación del servicio hacia el ciudadano-usuario: en oposición a reafirmar el poder del Estado, el suministro de los servicios públicos se orienta a los ciudadanos que ahora son vistos como usuarios por lo que se aboca a satisfacer sus necesidades y demandas. Se incorpora el concepto de calidad y los ciudadanos son invitados a tener mayor participación en la evaluación y la gestión de las políticas públicas.

La siguiente gráfica, de elaboración propia, ilustra los principales elementos ya mencionados de la NGP y su evolución.



Objetivo general

Evaluar la implementación del Programa de Alimentación Escolar haciendo especial énfasis en su componente de formación de hábitos de alimentación saludable durante el periodo 2016-2019 en una institución de educación pública de Santiago de Cali.

Objetivos específicos

Describir los lineamientos nacionales y locales del Programa de Alimentación Escolar en Cali.

Caracterizar los procesos de implementación del Programa de Alimentación Escolar en Cali a la luz de la teoría del programa.

METODOLOGÍA

Método

La metodología utilizada en este proceso de investigación evaluativa se basó en un enfoque de análisis explicativo del programa de alimentación. Esto permitió la aplicación de entrevistas a los actores involucrados en el proceso, así como el análisis documental de datos y documentos institucionales.

Unidad de análisis

La unidad de análisis de la presente propuesta será una institución educativa (IE) oficial presente en el diagnóstico del PAE realizado en esta maestría en el 2018.

Estrategia de recolección de la información

Se utilizaron como fuentes de información:

- a) Documento diagnóstico de Villamil Meza (2018)
- b) Informe final de la Contraloría: Auditoría De Desempeño Al Programa De Alimentación Escolar - PAE - (2017)
- c) Informe De Supervisión Contrato De Prestación De Servicios Del Contrato No. 4143.0.10.26.1.015, marzo 1 Al 31 De 2019 (2019)
- d) Lineamientos Técnicos Administrativos Y Estándares Del Programa De Alimentación Escolar PAE (2010)
- e) Entrevistas semiestructuradas, realizadas de la siguiente manera:
 - a. 1 funcionario y,
 - b. 1 rector.

El criterio principal para elección de los participantes fue el pertenecer o estar involucrado con el programa y por conveniencia.

Estrategia de análisis de la información recolectada

La metodología de análisis del presente artículo es la propuesta por Jennifer Attride-Stirling en su artículo “*Thematic networks: an analytic tool for qualitative research*”. Permite analizar datos cualitativos a través de redes temáticas. Este enfoque busca explorar el entendimiento de una cuestión organizando los conceptos que emergen de un texto en diferentes niveles como una “telaraña” como un principio organizador y para facilitar su interpretación a través del gráfico.

El análisis de datos cualitativos, utilizado en la presente investigación a través de redes temáticas, se llevó a cabo con la intención de explorar y comprender la cuestión planteada, así como contrastar la teoría del programa. Este enfoque busca organizar los conceptos emergentes del texto en diferentes niveles, permitiendo un análisis más profundo y detallado de los datos. Al emplear este enfoque, se buscó obtener una comprensión más completa de la información, identificar la teoría del programa y lograr una interpretación más precisa del PAE.

El proceso de análisis de datos cualitativos a través de redes temáticas comienza con la selección del texto que se va a analizar. Este texto puede ser cualquier tipo de documento, como una entrevista, un grupo foco o una encuesta. Una vez seleccionado el texto, se procede a la transcripción de este, es decir, a la creación de un documento escrito que contenga todas las palabras y frases del texto original.

Una vez que se ha creado la transcripción, se procede a la identificación de los conceptos clave que emergen del texto. Estos conceptos se pueden identificar a través de la lectura detallada del texto y la búsqueda de palabras o frases que se repiten con frecuencia o que son especialmente relevantes para el tema de estudio.

Una vez identificados los conceptos clave, se procede a la organización de estos en diferentes niveles. Esto se puede hacer de varias maneras, como crear un mapa conceptual o un diagrama que muestre la relación entre los diferentes conceptos.

Una vez que se ha creado la red temática, se procede a la interpretación de los resultados. Esto implica analizar cómo los diferentes conceptos están relacionados entre sí y cómo contribuyen a la comprensión del tema de estudio. Además, también es importante tener en cuenta la perspectiva de los participantes y cómo esta puede afectar a la interpretación de los resultados.

En resumen, el análisis de datos cualitativos a través de redes temáticas es un enfoque que permite una comprensión más profunda y detallada de una cuestión a través de la organización de los conceptos que emergen de un texto en diferentes niveles. Este enfoque es especialmente útil para analizar datos cualitativos y permite una interpretación más precisa de los resultados.

Este método se puede dividir en 6 etapas:

- Codificación del material
- Identificación de los temas
- Construcción de las redes temáticas
- Descripción y exploración de las redes temáticas
- Resumir la red temática

- Interpretar los patrones que emergen

Primero se hará un análisis de los documentos producidos por terceros, informes y reportes y posteriormente se analizarán las entrevistas realizadas para confrontar las dos redes temáticas y encontrar diferencias y similitudes entre uno y otro para revelar los diferentes enfoques entre los actores y los conceptos utilizados.

En esta investigación, se analizaron las entrevistas realizadas a la Rectora de la Institución Educativa Francisco José Lloreda Mera, a la coordinadora del PAE durante la administración del alcalde de Cali Norman Maurice Armitage en el período 2016-2019, el informe de supervisión del contrato Fundación Prodesarrollo Comunitario Acción Por Colombia y a los Lineamientos Técnico Administrativos y Estándares del Programa de Alimentación Escolar encontrando categorías y conceptos comunes. Posteriormente se utilizó la herramienta *Taguette* que permitió visibilizar estos conceptos en cada uno de los documentos y posteriormente se agruparon en 3 grandes grupos: factores que pueden fortalecer el PAE, factores que pueden debilitar el PAE, definición del programa y efectos versus resultados.

Se presentarán los principales hallazgos encontrados a partir de la búsqueda en bases de datos e índices, relacionados con dos categorías específicas, “programa de alimentación escolar” y “estilos de vida saludable en colegios” durante las dos primeras semanas de noviembre de 2019. Como primer hallazgo se resalta que no se encontraron estudios relacionando programas de alimentación escolar con estilos de vida saludable, al menos para Colombia. Para la presente investigación se utilizaron las herramientas “Discovery service”, A to Z y las bibliotecas digitales de la Universidad del Valle y el portal web Universia, así como la base de datos de la Universidad del Valle. Los resultados más recientes fueron filtrados a partir de 2013. La mayoría de las investigaciones provienen de las áreas de las ciencias sociales

y ciencias médicas, con un porcentaje menor que proviene de las ingenierías y las ciencias agrícolas.

RESULTADOS

La incidencia de La Nueva Gerencia Pública en el Plan de Alimentación Escolar

Desde la constitución de 1991 diversas políticas públicas en Colombia han adaptado elementos de la Nueva Gerencia Pública en su diseño e implementación siendo el Programa de Alimentación Escolar un ejemplo de ello. Principios como la descentralización, el foco en resultados y procesos de *accountability* se presentan a lo largo de toda la cadena del PAE. Esta sección pretende evidenciar cuatro componentes de la NGP; descentralización, énfasis en resultados, *accountability* y la lógica de mercado, que han influenciado en el programa y analizar cómo ha sido su integración e identificar si existen contradicciones.

Descentralización en marcha

La descentralización es uno de los pilares de la nueva gerencia pública y busca distribuir responsabilidades y roles desde el nivel central hacia las regiones o entidades públicas locales. El texto a continuación pretende ilustrar cómo el PAE pasó de estar controlado y ejecutado en su totalidad por el Estado central a ser ejecutado con corresponsabilidad por entidades de niveles regionales y locales evidenciando la influencia de la descentralización propuesta por la NGP. Estos aspectos se verán tanto en su diseño, como en su implementación.

El programa de alimentación escolar en Colombia tiene su origen en los restaurantes escolares creados durante la presidencia de Alfonso López Pumarejo. Este fue reorganizado con el Decreto No. 319 del 15 de febrero de 1941 en el cual el gobierno designaba una nueva forma de administración bajo la tutela del Ministerio de Educación Nacional.

Con la creación del ICBF, quien asume los roles del Instituto Nacional de Nutrición, en 1968 se define ente que desde el nivel central cumple las funciones de alimentación de los niños y jóvenes estudiantes en instituciones públicas.

Es en el 2001, con la ley 715, en la que se evidencia con mayor fuerza la descentralización del programa pues el Sistema General de Participaciones¹ estipula la concurrencia de recursos, entendida como la agrupación de fuentes de financiación, y la corresponsabilidad, entendida como la agrupación de actores y acciones de distintos niveles trabajando para la adecuada y oportuna ejecución del programa. Esta corresponsabilidad implica, en la práctica, que a niveles regional y local las entidades territoriales son responsables frente al Estado central de la correcta implementación del programa, consecución de recursos extra, ejecución y vigilancia de los mismos.

Por ejemplo, en el caso de los distritos, son estos los responsables directos frente al servicio de restaurante de sus estudiantes y no así el gobierno central.

“Corresponde a 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 de conformidad con establecido en artículo 2°, parágrafo 2° de la presente ley, sin detrimento de los que destina el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a este tipo de programas u otras agencias públicas o privadas.”

El texto menciona que corresponde a los distritos y municipios garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción. Esto significa que es responsabilidad de

¹ El SGP corresponde a los recursos que la Nación debe transferir a las entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios) en cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, reformados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, para la financiación de los servicios a su cargo en educación, salud, agua potable y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 200. Ministerio de Educación Nacional.

estos entes gubernamentales asegurar que los estudiantes que asisten a escuelas de su jurisdicción tengan acceso a un servicio de alimentación adecuado durante el día escolar.

Para cumplir con esta responsabilidad, se establece que los distritos y municipios deben implementar programas de alimentación escolar, utilizando los recursos que se han descontado para este fin. Estos recursos deben ser utilizados de acuerdo con lo establecido en el artículo 2, párrafo 2, de la ley mencionada.

Es importante destacar que esta responsabilidad de los distritos y municipios no excluye la posibilidad de que otras agencias públicas o privadas, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, también puedan destinar recursos a programas de alimentación escolar.

La ley 715 2001 establece que corresponde a los distritos y municipios garantizar el servicio de alimentación escolar para los estudiantes de su jurisdicción, utilizando los recursos descontados para este fin y sin excluir la participación de otras agencias públicas o privadas. Esta responsabilidad es importante ya que la alimentación adecuada es esencial para el buen rendimiento académico de los estudiantes y su bienestar general.

Sin embargo, en el 2011 con la entrada en vigencia de la Ley 1450, buscando coberturas universales el PAE es trasladado hacia el Ministerio de Educación Nacional dando como resultado una pérdida del nivel de descentralización lograda con anteriores reformas. No obstante, esta nueva “centralización” es menor si se compara al periodo anterior al 2001. Con esta reforma el PAE queda nuevamente en cabeza del Ministerio de Educación liderando la orientación, ejecución y articulación del programa con las entidades territoriales y demás organismos. Son estas últimas entidades quienes deben ejecutar el PAE bajo unos estándares y lineamientos generales.

Lo anterior se formaliza bajo el Lineamiento Técnico Administrativo del año 2013 el cual estipula todas las normas básicas, objetivos generales, requerimientos y funcionamiento del

PAE. Adicionalmente, se refuerza la necesidad de articular las iniciativas locales, al menos parcialmente, a un nivel central. Otro aspecto en donde se presenta una nueva “centralización”.

“Los Consejos Municipales de Política Social, que obligatoriamente son presididos por los alcaldes, tienen la responsabilidad de articular funcionalmente las entidades a nivel territorial y Nacional, para diseñar la política pública y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes del Municipio.”

Finalmente, en el 2015 y mediante el Decreto 1852, el Gobierno Nacional de Colombia establece la responsabilidad compartida de la ejecución del PAE con todos los actores del sistema:

“Que, en tal virtud, las responsabilidades en relación con la ejecución del Programa de Alimentación Escolar en condiciones de eficiencia y calidad se encuentran en cabeza de todos los actores del sistema y la ejecución de sus recursos, de conformidad con las normas que regulan el Sistema General de Participaciones y demás normas que regulan su financiación.”

Pasando de su diseño a la implementación también se puede observar la descentralización en aspectos como la forma de contratación a los operadores y es que bajo la legislación actual estos son elegidos a través de licitación por las secretarías de educación de los municipios o departamentos y no desde el gobierno central. Estos procesos de licitación se convierten en el mecanismo mediante el cual los territorios se apropian del programa y pueden transformar o añadir nuevos elementos al mismo. Por ejemplo, de acuerdo a las entrevistas, el diseño de los pliegos de contratación previo a una licitación permite agregar controles de ejecución, o estándares más estrictos en relación con los alimentos a proveer. Igualmente, es mediante esta figura que se contratan los operadores del programa. Tal como lo reconoce la Rectora de la Institución Educativa Francisco José Lloreda Mera, Alba María Domínguez Morales:

El PAE está suministrado por un operador externo que se contrata con la Secretaría de Educación y ellos le hacen visitas a la institución, al lugar donde se preparan los alimentos.

Un segundo aspecto de descentralización en la implementación se evidencia en la distribución de los recursos económicos para funcionamiento del programa. Es el gobierno nacional quien gira el recurso a la entidad territorial y esta es, a su vez, es la encargada de diseñar la licitación para elegir los operadores y hacer uso de ese recurso. Así lo menciona Aydé Corrales, coordinadora del PAE durante la administración de Norman Maurice Armitage; alcalde de Cali en el periodo 2016 - 2019.

“El Gobierno Nacional, que hace un aporte, tiene unas fechas para desembolsar ¿cierto?

Uno trata desde, por ejemplo, finalizando el año casi desde noviembre, estar construyendo la licitación del próximo año dependiendo del recurso que tengas”

Teniendo en cuenta que la descentralización es el proceso mediante el cual se transfieren competencias y responsabilidades desde el nivel central del gobierno hacia los gobiernos regionales o locales. Esto puede tener una serie de beneficios, como una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, una mayor eficiencia en la gestión de los servicios públicos y una mayor responsabilidad en la gestión financiera.

En el caso del Programa de Alimentación Escolar (PAE), la descentralización puede tener un impacto significativo en la forma en que se lleva a cabo el programa y en su efectividad. Al transferir responsabilidades y competencias a los gobiernos regionales o locales, se puede esperar que haya una mayor flexibilidad en la implementación del PAE y que se puedan adaptar mejor a las necesidades y circunstancias de cada región. Algo que se evidencia en los procesos de licitación como se mencionó anteriormente.

Además, la descentralización del PAE puede tener un impacto positivo en la transparencia y rendición de cuentas, ya que los gobiernos regionales o locales son más cercanos y accesibles a la población, lo que puede facilitar la participación ciudadana y la toma de decisiones. Esto se puede observar en los diferentes mecanismos de control que se establecen a nivel local, como por ejemplo los seguimientos que contrata la Secretaría de Educación del Municipio de Cali.

Sin embargo, también es importante tener en cuenta que la descentralización puede presentar desafíos, como la falta de capacidad técnica y financiera de los gobiernos regionales o locales para asumir las responsabilidades trasladadas, o la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno o falta de conocimiento de las condiciones regionales y locales. Por ejemplo, los lineamientos técnicos del programa establecen que al menos el 40% de los alimentos comprados deben ser adquiridos de productores que cumplan con los requisitos de calidad e inocuidad establecidos por la normativa nacional. Sin embargo, a menudo esto resulta difícil de lograr, ya que muchos productores de las regiones son informales y no cuentan con la capacidad técnica o económica necesaria para cumplir con estos estándares nacionales. Por lo tanto, es importante que se lleve a cabo de manera adecuada y que se contemple una adecuada asistencia técnica y financiamiento para apoyar a los gobiernos regionales o locales en la implementación del PAE y entender las especificidades de los territorios.

La descentralización puede tener un impacto positivo en el PAE al proporcionar mayor flexibilidad y adaptabilidad a las necesidades y circunstancias de cada región, así como mayor transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que también puede presentar desafíos y es necesario llevarla a cabo de manera adecuada y con una adecuada asistencia técnica y financiamiento.

Los elementos presentados anteriormente permiten visibilizar el grado de influencia que la descentralización tuvo en el Programa de Alimentación Escolar. A pesar de perder cierto grado de descentralización en los últimos años, el programa sigue descentralizado en gran medida. Pasando de ser controlado y entregado en comedores escolares a cargo del gobierno central a ser hoy un programa que, si bien tiene unos estándares más o menos rígidos como los relacionados a las minutas patrón, a la forma de contratación o en la manera en cómo el gobierno asigna los recursos, da espacio para que sean los municipios y regiones quienes lleven a cabo la ejecución del programa.

Énfasis en los resultados y sistemas de información

Otro de los principios rectores de la Nueva Gerencia Pública es el foco en los resultados y el impulso de sistemas de información que permitan hacer seguimiento a los planes, programas y proyectos. En las siguientes líneas se pretende mostrar cómo estos dos elementos hacen su aparición en el PAE y cómo se desarrollan. (CLAD, 1999).

Desde el diseño, y con la entrada en vigencia de los Lineamientos Técnicos del PAE, se estableció la implementación de un sistema de seguimiento y monitoreo de recursos destinados a alimentación escolar y todas sus fuentes de financiación. Su seguimiento y control se encuentra en cabeza de ICBF y busca monitorear las coberturas alcanzadas y la eficiencia en el uso de los recursos del programa. Los entes territoriales y demás agentes deben reportar la información que permita hacer el seguimiento.

Los sistemas de información, de acuerdo a NGP, pueden ser muy útiles ya que proporcionan una visión general de la situación de los proyectos y permiten evaluar el progreso y el impacto de las intervenciones. Además, los sistemas de información pueden ser utilizados para

monitorear y controlar el uso de los recursos y asegurar que se está haciendo un uso adecuado de los mismos. Para el caso del PAE, se puede hablar particularmente de dos sistemas, el Sistema Integrado de Matrícula² - SIMAT – y el Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública³.

Por su parte, el SIMAT es usado para obtener los datos necesarios que permitan una focalización de beneficiarios como se enuncia en los lineamientos del PAE:

Las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas para consolidar la información del programa de las instituciones y sedes educativas de su jurisdicción deben generar por medio del SIMAT, el reporte de los niños, niñas y adolescentes inscritos en el PAE. Este reporte debe ser enviado al Consejo de Política Social de cada municipio dentro de las dos semanas siguientes a la inscripción, para su conocimiento y entrega a los operadores del servicio.

Y, el SCHIP permite, de acuerdo a los lineamientos del PAE:

“definir, cargar, transmitir, consolidar y difundir información cuantitativa y cualitativa, producida por entidades públicas y otros proveedores de información, con destino al

² El sistema integrado de matrícula SIMAT es una herramienta que permite organizar y controlar el proceso de matrícula en todas sus etapas, así como tener una fuente de información confiable y disponible para la toma de decisiones. Ministerio de Educación Nacional de Colombia.

³ El Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) es un sistema que permite definir, capturar, consolidar y difundir información cuantitativa y cualitativa, producida por entidades públicas y otros actores, con destino al gobierno central, organismos de control y ciudadanía en general, para apoyar la toma de decisiones en materia de política macroeconómica y fiscal, así como la definición, ejecución y administración de planes de gobierno. Contaduría General de la Nación.

gobierno central, organismos de control y ciudadanía en general, para el apoyo en la toma de decisiones en materia de política macroeconómica, fiscal, así como la definición, ejecución y administración de planes de gobierno.”

Así mismo, los sistemas de información son necesarios al momento de verificar la entrega de raciones desde la secretaría de educación. Esta verificación es la que avala, o no, el pago a un proveedor de alimentos escolares como se observa en el informe de supervisión al contrato 4143.0.10.26.1.015:

La verificación de las raciones se realiza teniendo en cuenta:

1. Verificación del archivo de Focalización de la Secretaría de Educación, elaborado por el equipo de coordinación del PAE, con el fin de constatar la cantidad de cupos asignados frente a la cantidad de cupos relacionados en los formatos diarios de raciones tanto para complemento como jornada única.
2. Revisión y verificación por institución educativa de los formatos diarios de raciones para complemento y jornada única, el cual recoge la información de entrega semanal de raciones alimentarias en cada IE presentado por el operador.
3. Revisión y verificación formato de rectores el cual recoge la información total de cada una de las sedes de la institución educativa a cargo del rector. Este documento es única y exclusivamente firmado por el rector dando aval por la institución Educativa principal y sedes de la cantidad de raciones efectivamente entregadas por el operador.
4. Revisión y verificación del consolidado de facturación presentado por el operador contra los formatos diarios de raciones y la certificación de rectores. En el consolidado de facturación (digital), se detalla las sedes atendidas, la cantidad de cupos atendidos y los días efectivamente atendidos.

5. Verificación en el informe de gestión y la bitácora de novedades, de los días de no atención en algunas de las sedes educativas.

6. Finalmente, se emite documento con la revisión de raciones, donde se identifica la cantidad de sedes, la cantidad de cupos efectivamente atendidos, días atendidos, valor de la ración, valor total y verificación.

Lo anterior es corroborado por la rectora Domínguez y menciona su funcionamiento:

“Ellos (los operadores) traen como cuando usted hace un pedido, una minuta. Dicen, bueno en esta semana tales días entregaron tantas porciones, le hacen la cuenta, le ponen las sedes. Uno revisa y firma para que reciban su pago.” (Comunicación personal, Domínguez Morales, 2022).

En este caso, la implementación de sistemas de información para realizar balance a los proyectos y verificar el nivel de cumplimiento de los indicadores está en línea con la NGP. Permite pasar de un énfasis en el paso a paso, como estipulaba el modelo burocrático, se da cierta confianza en el proceso esperando resultados y la evaluación se hace mayoritariamente a los resultados y no al proceso. Parte de este cambio de paradigma también se hace notable en la definición de las metas esperadas. Términos como coberturas y raciones entregadas hablan de evaluar el desempeño y logro de las metas.

Sin embargo, también es importante tener en cuenta que la implementación de sistemas de información para la NGP puede presentar algunos desafíos. Por ejemplo, puede requerir una inversión significativa en hardware y software, así como en la capacitación de los usuarios. Además, no solo puede ser necesario contar con un equipo de profesionales altamente calificados para garantizar la calidad y la integridad de la información, sino que se requiere

objetivos claros para esos indicadores y una metodología que permite recoger datos, evaluar resultados y realizar mejoras.

Y es que, a pesar de tener robustos sistemas de información, los indicadores se quedan en verificar aspectos fiscales y la correcta ejecución de los recursos dejando una gran oportunidad para incluir elementos de seguimiento relacionados con el estado nutricional de los beneficiarios y sus efectos. Esta investigación no encontró datos que permitan verificar que se haga un seguimiento nutricional a los beneficiarios o indicadores que permitan analizar el desempeño académico. Esto a pesar de que hace parte de los objetivos del programa.

Algo que también señala Aydee Corrales:

“¿Dónde están el tamizaje debía hacerse en todas las escuelas, con alianzas con universidades, por ejemplo, para que estén en la línea de la salud con todas las alcaldías? Porque si al niño o a este adolescente no se le lleva control, no se le hace seguimiento pues a esta curva (de nutrición), entonces cómo sabemos qué tan efectivo está siendo el programa en el tema nutricional.” (Comunicación personal, Aydee Corrales, 2022)

Siendo el tamizaje un proceso utilizado para detectar problemas de salud relacionados con la alimentación y estando el PAE directamente relacionado con este tema ¿por qué no se incluye como métrica a seguir? La realización de tamizajes en todas las escuelas podría ser una manera efectiva de llevar un control y seguimiento del estado nutricional de los estudiantes e incluir este aspecto en la evaluación del impacto del PAE permitiría, además, ayudar a identificar a aquellos estudiantes que necesitan intervenciones o apoyo adicional y fomentar su permanencia en el sistema educativo y mejorar su desempeño escolar.

Un enfoque para implementar el tamizaje en todas las escuelas podría ser a través de alianzas con universidades y otras instituciones de salud. Estas alianzas pueden proporcionar apoyo

técnico y recursos para realizar los tamizajes y proporcionar asesoramiento y apoyo para manejar cualquier problema de nutrición detectado.

Es importante tener en cuenta que el tamizaje solo es una parte del proceso de abordar los problemas de nutrición en la población. Además del tamizaje, es necesario proporcionar intervenciones y apoyo adecuados para abordar cualquier problema de nutrición detectado y prevenir futuros problemas. Esto podría incluir programas de alimentación escolar, programas de educación nutricional y apoyo a las familias para mejorar el acceso a alimentos saludables y promover hábitos alimentarios saludables.

Tener sistemas de información no asegura el éxito de un programa sino se identifica cuáles son los indicadores clave. Una próxima investigación podría enfocarse en realizar un análisis general de los indicadores actuales y hacer sugerencias de nuevos indicadores que permitan evaluar el componente nutricional y de hábitos saludables de los beneficiarios.

Accountability

Este apartado pretende mostrar cómo se incorporan dos elementos de la “accountability”, control social y el control por contratos de gestión y resultados, en el Programa de Alimentación Escolar, visibilizando la forma en la que es concebido, cuál es su diseño y cuáles son los mecanismos que promueve comenzando con la “gestión social”.

En el marco conceptual del Manual de Responsabilidades y Competencias de los Actores Participantes en el Programa de Alimentación Escolar, producido por la Universidad Nacional para el Ministerio de Educación Nacional, aparece la “gestión social” como concepto que involucra, a su vez, el control y la participación social, para entender esto se debe tener claro qué se entiende por estos conceptos. La gestión social como concepto se refiere al proceso de

planificación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de la población. En el contexto del Programa de Alimentación Escolar (PAE), la gestión social se entiende como “un mecanismo que promueve la cohesión social y la vinculación social efectiva de la comunidad en los proyectos sociales, permitiendo que los sujetos cultiven un sentido de pertenencia, de participación ciudadana en pro de los procesos de Control Social, para el mejoramiento continuo de una oferta institucional organizada”. (Universidad Nacional, 2012).

Para el caso del PAE, es importante que exista un alto grado de control y participación social para garantizar que sea ejecutado de manera efectiva y que cumpla con las necesidades y expectativas de la población. Esto podría incluir la participación de los padres, los estudiantes y otros miembros de la comunidad en la toma de decisiones relacionadas con el programa, así como la involucración de los actores locales en la implementación y monitoreo del programa.

Así mismo, el control y la participación social son elementos clave de la gestión social. El control social se refiere a la forma en que los miembros de una sociedad ejercen influencia sobre las decisiones y acciones de otros, especialmente en lo que respecta a la política y el gobierno.

Para el PAE, el control social es definido como una modalidad de participación ciudadana o una forma de “autorregulación social” y “es el derecho y deber que tiene todo ciudadano, considerado individual o colectivamente, para prevenir, racionalizar, proponer, acompañar, sancionar, vigilar y controlar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos suministrados por el Estado y los particulares, garantizando la gestión al servicio de la comunidad.” (Universidad Nacional, 2012).

Y la participación social, por su parte, se refiere a la forma en que los miembros de una sociedad participan activamente en la toma de decisiones y en el desarrollo de políticas y programas que afectan a su comunidad.

Estos conceptos presentados se ven reflejados en el PAE de múltiples maneras. Siendo una de ellas la del contralor escolar. Este rol nació durante la administración de Maurice Armitage (2016 - 2019) producto de una alianza entre la Contraloría y la Secretaría de educación, tal y como lo narra Aydé Corrales:

“Había cosas buenas también, por ejemplo, la figura del contralor escolar que surgió también a través de una alianza entre la contraloría y la secretaría (de educación). A estos niños. cuando se les forma bien, también hay unos liderazgos bonitos. Te digo que surgen y cuando tú los rodeas ellos toman valor.” (Comunicación personal, Aydee Corrales, 2022)

En resumen, la gestión social es un concepto clave en el contexto del Programa de Alimentación Escolar e incluye el control y la participación social como elementos fundamentales. La promoción de un alto grado de control y participación social puede ayudar a garantizar que el programa sea efectivo y cumpla con las necesidades de la población, así como a promover la transparencia y la rendición de cuentas.

La participación y el control social también son importantes para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el programa de alimentación escolar. Es esencial que exista una comunicación abierta y una información disponible y accesible sobre cómo se están utilizando los fondos del programa y cómo se están implementando las actividades. Esto puede ayudar a

aumentar la confianza de la población en el programa y a promover una mayor responsabilidad y rendición de cuentas por parte de los actores participantes.

Adicional a los conceptos anteriormente expuestos, los lineamientos del PAE incorporan las veedurías ciudadanas entendidas como mecanismos temporales de participación y control social para que los ciudadanos y ciudadanas incidan en el control de la administración y gestión de lo público. De acuerdo con el documento, su propósito es intervenir en caso de presentarse irregularidades previniendo actos de corrupción.

Por último, la participación ciudadana es vista como una acción colectiva o individual que busca incidir en los “procesos, programas, planes y proyectos que afectan la vida económica, política, social y cultural del país.”

Otra figura de veeduría y control social es la del Comité de Alimentación. Este, definido por los lineamientos técnicos del PAE, es conformado “por el rector o delegado del mismo, un representante de los estudiantes, padres de familia o acudientes de los estudiantes y un docente o un funcionario del área administrativa de la institución o sede educativa” y supervisa la operación del PAE y participa en la selección de los beneficiarios asegurando que su cobertura responda a los criterios definidos.

Esto es corroborado por la rectora Domínguez cuando, en su entrevista, menciona:

“También hay un grupo de se llama CAE que es el Comité de Alimentación Escolar. Ese también a ellos hacen control y hacen veeduría, porque pues, los padres vienen y visitan a los niños para darse cuenta cómo está y hacer las recomendaciones pertinentes frente al servicio.” (comunicación personal, Alba María Domínguez Morales, 2022)

Otro aspecto dentro del PAE que promueve un grado de accountability es el uso de licitaciones y contratos que, vistos desde la NGP, se pueden entender como contratos de gestión y resultados. Esto implica que se utilizan procesos de licitación para seleccionar a los proveedores de alimentos y servicios relacionados con el programa. Estos procesos de licitación deben cumplir con estándares de transparencia y equidad y deben estar sujetos a una revisión y monitoreo rigurosos para garantizar que se cumplan los términos y condiciones del contrato.

Ejemplo de ello es el contrato 4143.0.10.26.1.015 firmado entre el Municipio de Santiago de Cali — Secretaría de Educación Municipal y La fundación prodesarrollo comunitario acción por Colombia que, en su parágrafo 2, enuncia las obligaciones generales del contratista. alguna de ellas es

“Cumplir los ciclos de menús aprobados por la ETC, acorde a los Lineamientos Técnico Administrativos y Estándares Mínimos del PAE y con el Anexo No. 15. La minuta contratada, de acuerdo a los lineamientos técnico administrativos del Ministerio de Educación Nacional, debe administrarse de acuerdo al calendario de la semana, de lunes a viernes, sin alterar el menú por un día festivo o un día sin clase o cualquier otro evento por el cual no se vaya a prestar el servicio.”

Cumplir oportunamente los lineamientos técnicos administrativos y estándares del Programa de Alimentación Escolar expedidos por el Ministerio de Educación Nacional resolución 29452 de 2017, las que la modifiquen o adicionen.”

Y es que los procesos de licitación son un mecanismo que puede tener varias ventajas en relación con las políticas públicas. En primer lugar, promueven la transparencia en la selección de contratantes, ya que todos los interesados pueden participar en el proceso y se establecen criterios claros y objetivos para la selección. Además, fomentan la competencia aumentando

las posibilidades de obtener una oferta más favorable en términos de precio y calidad. Los procesos de licitación también establecen un marco de responsabilidad para los contratantes, ya que deben cumplir con los requisitos y condiciones establecidos en el contrato. Esto es especialmente útil para la NGP pues contribuye a mejorar la calidad de los servicios o productos suministrados y permite, igualmente, a la ciudadanía tener una comprensión general de qué servicios o productos fueron contratados, bajo qué reglas y cuál es el nivel de servicio esperado. En resumen, los procesos de licitación son una herramienta útil para asegurar la transparencia, competencia, responsabilidad y eficiencia en la selección de contratantes para las políticas públicas.

El PAE, pues, incorpora múltiples mecanismos de accountability. Incluyendo la participación ciudadana y el uso de licitaciones y contratos, para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión del programa. Estos mecanismos son esenciales para asegurar que el programa esté diseñado y ejecutado de manera efectiva y que cumpla con sus objetivos y metas. Al definir estos mecanismos de participación ciudadana se promueve el involucramiento de los padres, estudiantes y otros miembros de la comunidad en la toma de decisiones y el desarrollo del programa y la participación ciudadana que al final puede ayudar a asegurar que el programa refleje las necesidades y expectativas de la población y a promover la transparencia y la rendición de cuentas.

Nuevas investigaciones sobre la participación de la comunidad en el PAE podrían proporcionar información útil sobre cómo involucrar a la comunidad en la toma de decisiones relacionadas con la alimentación escolar y cómo motivar a las personas a ser parte activa del programa, en lugar de solo beneficiarse de él. Esto podría ser especialmente importante para fortalecer la confianza de la comunidad en el PAE y promover su sostenibilidad a largo plazo.

Además, estas investigaciones tendrían el potencial de identificar las mejores prácticas para involucrar a la comunidad en la implementación del PAE y en la toma de decisiones relacionadas con la alimentación escolar. Por ejemplo, podrían encontrar que involucrar a la comunidad en la selección de los menús escolares o en la supervisión de la calidad de los alimentos es una forma efectiva de promover su participación. También podrían identificar los obstáculos que impiden que la comunidad participe activamente en el programa y buscar soluciones para superarlos.

Problemas públicos desde la gestión privada

A continuación, se presentan los elementos que permiten a este autor reconocer en el Programa de Alimentación Escolar algunos rasgos de la NGP relacionados con la prestación de servicios públicos por parte de actores externos al Estado. Esto es conocido en algunos textos como el espacio público no estatal. (CLAD, 1999)

El PAE, aunque diseñado y fiscalizado por el Estado, es ejecutado por operadores externos. Estos operadores compiten en un escenario de libre mercado a través de licitaciones públicas suministrando así un servicio público.

La participación del sector privado en la ejecución de programas públicos puede presentar algunas ventajas potenciales desde la perspectiva de la política pública, como lograr una mayor eficiencia y la capacidad de implementar programas de manera más económica. Alcanzar más innovación y una flexibilidad mayor a la hora de implementar planes, programas o proyectos. Así mismo, se podría tener una mayor capacidad de atención a una mayor cantidad de personas o comunidades. Sin embargo, es importante tener en cuenta que también puede presentar desafíos y preocupaciones, como la posible falta de transparencia y responsabilidad, y la necesidad de establecer mecanismos adecuados de supervisión y evaluación.

Que el PAE sea ejecutado por privados no se debe interpretar esto como una privatización del servicio de alimentación escolar pues el Estado continúa teniendo un papel muy fuerte desde su rol de financiador y regulador. Prueba de esto se encuentra en los lineamientos en donde se mencionan que, si bien son los operadores quienes ejecutan el programa, son los Consejos Municipales de Política Social los responsables de articular y diseñar la política.

“A nivel territorial, los Consejos Municipales de Política Social, que obligatoriamente son presididos por los alcaldes, tienen la responsabilidad de articular funcionalmente las entidades a nivel territorial y Nacional, para diseñar la política pública y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes del Municipio.

Tienen la responsabilidad de articular funcionalmente a las entidades a nivel territorial y nacional, para diseñar la política pública y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes del Municipio.

Por lo tanto, los Consejos son el espacio donde el PAE debe ser planeado y donde se debe promover la conformación de bolsas de recursos, la cualificación de los servicios, la promoción de la salud y prevención de las enfermedades en los niños titulares de derechos del servicio.” Son responsables de promover la conformación de bolsas de recursos y la cualificación de los servicios del PAE, así como de promover la salud y la prevención de enfermedades en los niños titulares de derechos del servicio. Esto puede incluir la participación en la toma de decisiones relacionadas con el programa y la promoción de hábitos alimentarios saludables entre los estudiantes.

Otro ejemplo es el rol, y responsabilidad, de control diario que se les otorga a las instituciones educativas públicas pues son estas quienes deben certificar las raciones entregadas por el actor privado. Estas organizaciones son consideradas como “el actor primordial y fuente

directa de la información” (informe de supervisión) y desde su naturaleza pública apoyan los procesos de fiscalización estatales.

Lo anterior se corrobora con lo expresado por la rectora Domínguez cuando describe su rol dentro del PAE:

Es una especie de control. Más bien como de seguimiento y de veeduría. Yo veo que los niños sí estén asistidos, que la alimentación que llega esté en buenas condiciones, en óptimas condiciones. (comunicación personal, Alba María Domínguez Morales, 2022)

Así mismo, visto desde la forma en cómo se operativiza la contratación del PAE a nivel local, para el caso de Cali es la Secretaría de Educación quien forma una mesa técnica para establecer las condiciones tanto económicas como de logística y de operación (pliegos de contratación) lo que se traduce en una licitación pública. Un ejemplo de interacción entre la entidad pública y el mercado reconociendo en este segundo la capacidad de prestar un servicio público sin omitir la naturaleza pública del programa.

Los elementos arriba presentados muestran que, para el caso del PAE, los actores públicos y privados convergen a través de mecanismos de mercado para prestar un servicio público sin menoscabo del rol principal del Estado pues este sigue estando presente en múltiples etapas del programa, en diferentes niveles, asumiendo varios roles y responsabilidades.

Es cierto que un programa público ejecutado completamente por el sector público podría presentar algunas ventajas. En primer lugar, podría ofrecer una mayor transparencia y responsabilidad en la implementación del programa, ya que se encontraría completamente bajo el control de una entidad gubernamental. Además, podría permitir una mayor participación de la comunidad en la toma de decisiones relacionadas con el programa, logrando mayor sostenibilidad y durabilidad a largo plazo.

Sin embargo, también podría presentar algunas desventajas. Una de ellas podría ser un mayor tiempo de implementación debido a las diferentes etapas y procesos que deben seguirse, incluyendo la planificación, la aprobación de presupuestos y la contratación de personal. Además, podría ser más costoso debido a los procesos de contratación pública y las regulaciones y requisitos que deben cumplirse.

Igualmente, otra desventaja podría ser la mayor complejidad de los programas públicos, ya que involucran a diferentes niveles de gobierno y a una amplia variedad de actores y stakeholders. Podrían, incluso, enfrentar mayor resistencia al cambio por parte de ciertos grupos de interés, ya sea por razones políticas, económicas o sociales.

Por otro lado, en el caso de un programa ejecutado totalmente por un actor privado, podría presentar algunas ventajas en términos de eficiencia y capacidad de innovación, sin embargo, podría presentar preocupaciones en cuanto a la transparencia y responsabilidad, ya que no estaría sujeto a la supervisión pública. Además, podría haber menor participación de la comunidad en la toma de decisiones, lo que podría limitar la sostenibilidad y durabilidad del programa.

Un programa ejecutado por un actor privado y supervisado por entes gubernamentales resuelve algunos de esos retos y presenta algunas ventajas desde la perspectiva de las políticas públicas. En primer lugar, esta estructura permite aprovechar la eficiencia y capacidad de innovación del sector privado, mientras se mantiene una mayor transparencia y responsabilidad a través de la supervisión pública. Además, puede facilitar una mayor flexibilidad en la implementación del programa, ya que el privado podría tener mayor capacidad para adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno.

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Teoría del programa: PAE

Como se observó en los resultados de esta investigación, la NGP ha tenido una fuerte influencia en el programa, especialmente en sus componentes de descentralización, foco en resultados y procesos de accountability. Debido a esto, se han incorporado elementos como corresponsabilidad, procesos de licitación, sistemas de información y participación de la comunidad. Estos cambios buscan avanzar en la mejora del rendimiento educativo y generar un impacto positivo en el desarrollo de los estudiantes.

En este sentido, desde su diseño, el PAE ha vinculado la falta de alimentación adecuada con los altos índices de deserción escolar, siendo este su principio rector. El PAE parte de la teoría de que, al ofrecer un complemento nutricional, los estudiantes y sus padres de familia permanecerán en el circuito educativo. Esta estrategia busca lograr un mejor rendimiento de los niños, niñas y adolescentes, así como su permanencia en la institución y un futuro más productivo.

“Contribuir con el acceso y la permanencia escolar de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar y registrados en la matrícula oficial, fomentando estilos de vida saludables y mejorando su capacidad de aprendizaje, a través del suministro de un complemento alimentario.” (gov.co, 2015)

Lo anterior ha sido entendido por múltiples actores dentro del PAE y se identifica como su objetivo principal.

“Rectora Alba María Domínguez: Un programa de alimentación escolar es una estrategia para que los niños permanezcan en el sistema educativo. Evitar que por falta de alimentación y de transporte pues ellos no se desescolaricen.” (gov.co, 2015)

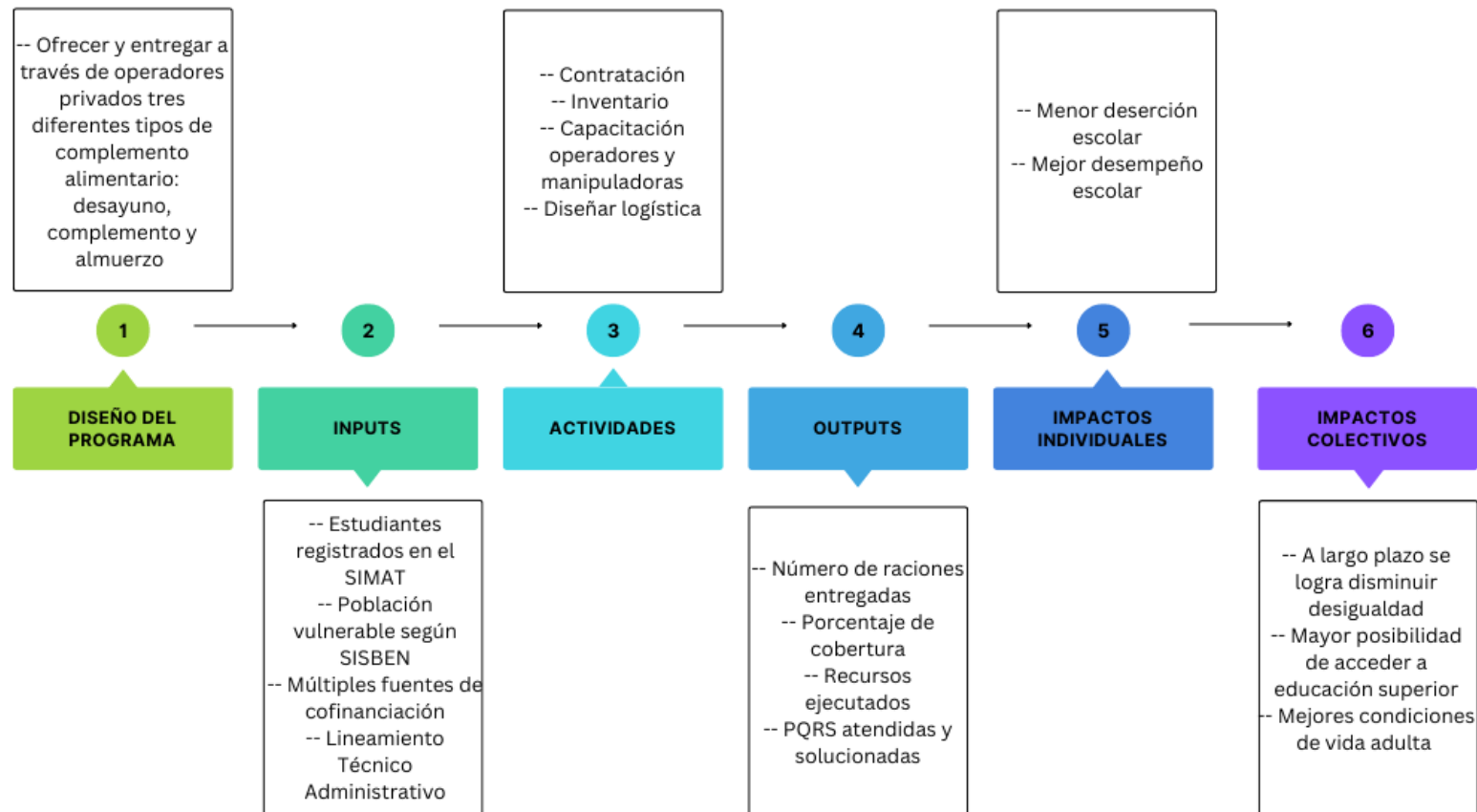
En relación con las actividades necesarias para llevar a cabo el programa se logra identificar las concernientes a la puesta en operación del programa, tales como verificación de instalaciones físicas de cada institución para confirmar el estado o existencia de cocinas o comedores, la publicación y adjudicación de contratos, la capacitación a todo el personal administrativo y de operación y, por último, asegurar todos los elementos logísticos como transporte y ubicación.

Por el lado de los *outputs* se encuentran como elementos principales el número de raciones entregadas, el porcentaje de cobertura, la ejecución presupuestal, la cantidad de PQRS atendidos y solucionados. Poco se pone atención en las actividades concernientes a la formación de hábitos saludables, el estado de nutrición de los escolares o, incluso, la tasa de deserción escolar. Estos elementos ni siquiera son mencionados en los reportes de control y vigilancia.

La siguiente gráfica hace un resumen de lo que se identifica como la teoría del programa que da origen al programa de alimentación escolar.

Teoría del programa: PAE

Ofrecer a los escolares un complemento nutricional balanceado y formación en hábitos de nutrición saludable disminuye la deserción escolar y contribuye a un mejor rendimiento de los niños logrando mejores condiciones para una futura vida productiva.



*Elaboración propia

Si bien se identifica a través de los documentos y entrevistas que el output principal del PAE, el cual está relacionado con la entrega de complementos alimentarios, se cumple en mayor medida, existe un vacío respecto a los impactos individuales y colectivos que busca lograr el programa entre ellos disminuir la deserción escolar y la formación de hábitos de alimentación saludables.

Por ejemplo, el objetivo de formar hábitos de alimentación saludable, aunque importante en la teoría, no se refleja de manera significativa en el diseño de los pliegos de contratación o en los lineamientos técnicos administrativos. Existe una falta de esfuerzo en incluir actividades estratégicas específicas para promover estos hábitos dentro del programa. Además, se evidencia una falta de articulación con otros programas que podrían complementar y fortalecer la formación de hábitos saludables en los estudiantes. Adicionalmente, este objetivo es medido sólo de manera superficial en los informes de supervisión y se restringe a verificar que el operador haya hecho algún tipo de actividad relacionada.

“Presentar informe con los soportes de las actividades realizadas avaladas por la coordinación para la promoción y fomento de los hábitos y estilos de vida saludables (incluir registro fotográfico, registro de asistencia o certificación de la IEO).”

Y, por su parte, las actividades realizadas por los operadores son en muchos casos, actividades aisladas sin una estrategia a largo plazo.

“Bajo el nombre de “la pirámide de la alimentación” el operador realizó las segundas actividades de promoción de hábitos y estilos de vida saludables del contrato suscrito. La idea principal de la actividad es incentivar en el estudiantado la clase de alimentos que se deben de consumir a diario, la frecuencia y la cantidad y que dicha información la lleven a sus hogares.”

Es aún más llamativo que desde la rectoría no se conozcan estas responsabilidades o actividades de los operadores y se entienda que la responsabilidad se limita a marcar espacios físicos. Cuando se le pregunta acerca de la existencia, o no, de actividades de promoción de hábitos de vida saludable desde el operador, no hace referencia a este.

“Pues ellos (los operadores) tienen que marcar los espacios, hacer unas carteleras de ambientación. Sin embargo, creo que nunca es suficiente y siempre hará falta como más, creo que es una tarea de todos. De articularnos.”

Y desde la misma secretaría se logra identificar cómo este ítem es infravalorado y no se le dedica mayor importancia.

“Si te hablo de hábitos y estilos de vida saludable. Ahí hay el compromiso de formación, de educación, de comunicación sobre estos alimentos a los padres de familia y a los niños, pero el porcentaje es pequeño. No es muy alto en este ítem. Entonces ellos (los operadores) hacen, por ejemplo, una *fiestica* o llevan al muñequito, el *payasito* que hace algo y se supone que con eso salieron. Eso es casi un paisaje. Es el porcentaje y ahí pues no te permiten aumentar tanto.”

Los informes de supervisión de los contratos del Programa de Alimentación Escolar (PAE) de la Secretaría de Educación de Cali son documentos que se elaboran para evaluar el cumplimiento de los contratos de suministro de alimentos y otros productos relacionados con el PAE. Estos informes deben incluir una evaluación de la calidad y cantidad de los productos suministrados, así como de la puntualidad y regularidad en la entrega de estos. También deben incluir una evaluación del cumplimiento de los plazos y condiciones establecidos en los contratos, así como de cualquier otro aspecto relacionado con el PAE que sea relevante para la secretaría. Los informes de supervisión de los contratos del PAE se utilizan para asegurar que

se cumplan los objetivos del programa y para identificar posibles áreas de mejora en la gestión de este.

Estos informes contienen, a nivel general, 33 elementos que son evaluados y contiene, entre otros aspectos, raciones programadas. raciones entregadas y certificadas, verificación de focalización, consolidación de facturación, estado de la contratación y calidad de los alimentos. De estos 33 elementos tan solo uno hace mención a actividades de promoción de hábitos saludables y uno adicional hace mención a acciones de promoción y fomento para mejorar el acceso, disponibilidad, consumo y utilización de los alimentos por parte de los beneficiarios. Esto equivale a sólo el 6% de todo lo evaluado.

Adicionalmente, aunque el PAE persigue como principal impacto individual el reducir las tasas de abandono escolar, no se encontró ninguna mención a esto en los reportes de control y seguimiento, en las mesas públicas, en los pliegos de contratación, en los informes de los operadores o fue mencionado durante las entrevistas. Esto puede ser preocupante, ya que es importante evaluar si el PAE está logrando realmente reducir las tasas de abandono escolar. Además, es importante conocer estas tasas de deserción escolar para poder identificar las áreas en las que se necesita una mayor intervención y para poder medir el éxito del PAE, o incluso si tiene relación alguna, en la reducción de estas tasas. Sin un seguimiento y una evaluación adecuados, es difícil determinar si el PAE está siendo efectivo en alcanzar su objetivo principal de reducir las tasas de deserción escolar.

Con el fin de obtener una visualización clara de los conceptos clave presentes en los documentos relacionados con el PAE y la apropiación que los actores entrevistados tienen del mismo se empleó la herramienta Taguette para identificar y agrupar conceptos clave en tres categorías principales: factores que fortalecen el PAE, factores que debilitan el PAE y la definición del programa.

Tabla 2: Categorías y conceptos del PAE. (Elaboración propia, 2022).		
Factores que pueden fortalecer el PAE	Factores que pueden debilitar el PAE	Definición del programa
Procesos de licitación	Indicadores insuficientes	Deserción escolar
Indicadores	Falta de interés por parte de los actores	Mecanismos de control
Sistemas de información	Controles insuficientes o ineficaces	Alimentación saludable
Descentralización	Monopolios	Roles definidos
Veeduría ciudadana	Falta de voluntad política	Control financiero
Voluntad política	Normas difíciles de cumplir	Contratación

A nivel general, este ejercicio permitió corroborar que tanto los actores involucrados como los documentos del programa indican cuáles son los efectos que busca el programa, tanto en la reducción de la deserción escolar como en el fomento de hábitos alimentarios saludables. Se logró obtener una comprensión más clara de los diferentes roles y las normas de control que rigen el programa. Sin embargo, paradójicamente, también se evidenció que entre los factores que pueden debilitarlo encontramos indicadores insuficientes o mal diseñados, controles ineficientes e incluso falta de interés.

Este análisis pone de manifiesto la importancia de mejorar los mecanismos de seguimiento y evaluación. Es necesario contar con indicadores adecuados que permitan medir de manera precisa y confiable los efectos del programa en términos de deserción escolar y hábitos alimentarios saludables, no solo en entrega de raciones así como incluir desde su diseño o

contratación actividades claras e integrales que se enfoquen en el fomento de la buena alimentación. Si bien se cuenta con una perspectiva clara y una comprensión de los objetivos del PAE, es necesario abordar los factores que pueden debilitarlo para garantizar su efectividad.

Los resultados de la investigación también muestran que es importante realizar nuevas investigaciones sobre la relación entre el PAE y la deserción escolar. Esto podría ayudar a entender mejor cómo el PAE está afectando las tasas de abandono escolar y si está siendo efectivo en alcanzar su objetivo principal. Además, estas investigaciones podrían ayudar a identificar los factores que están contribuyendo a la deserción escolar y cómo el PAE puede abordar estos problemas de manera más efectiva. Por ejemplo, podrían encontrar que hay ciertos grupos de estudiantes que son más propensos a abandonar la escuela y entender qué influencia puede tener un PAE diferencial. También podrían descubrir que hay ciertos factores externos, como el entorno familiar o la falta de acceso a recursos educativos, que están contribuyendo a la deserción escolar y que el PAE debe tener en cuenta al diseñar su estrategia.

¿Resultados o efectos?

En 1992, los autores David Osborne & Ted Gaebler señalaban cómo la burocracia en Estados Unidos planeaba todos sus programas desde los resultados y no los efectos: financiaban colegios en función de alumnos inscritos, entregaban subsidios por personas atendidas y brindaban presupuesto a la policía en relación con las estimaciones de tropa para combatir el crimen. No importaba qué tanto rendían esos niños comparados a otra escuela o qué sucedía con los índices de delitos en las comunidades. (David Osborne & Ted Gaebler, 1992)

En su análisis, estos dos autores argumentaron que este enfoque de medición generalmente resultaba en políticas que no lograban mayores cosas y en tomadores de decisión que no saben reconocer si los programas financiados por sus esfuerzos son exitosos o no.

Por otro lado, la Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas del Departamento Nacional de Planeación distingue, entre sí, los términos eficiencia, eficacia y efectividad. El primero de ellos hace referencia al uso óptimo de los recursos para una actividad específica, es decir, comparar lo producido con lo que se esperaba producir con un determinado número de insumos. La eficacia por su parte hace referencia al grado de cumplimiento de metas a nivel de productos y resultados y, por último, la efectividad intenta responder en qué porcentaje se alcanzan los resultados deseados a través de los productos. (Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, 2014)

El PAE parece estar enfocado en medir resultados (o eficiencia en términos del DNP) y no efectos, repitiendo así antiguos patrones. En la II mesa pública de 2020 del Programa de Alimentación Escolar se hace un recuento de los resultados medidos; pasando por cobertura, raciones entregadas, PQR atendidas, forma de preparación de los alimentos, número de CAES formados y un resumen de los resultados de los procesos contractuales. No existe un solo dato relacionado ni con desempeño escolar, deserción escolar o estado nutricional de los niños y

adolescentes. Que el PAE no incluya datos relacionados con desempeño o deserción escolar en sus mediciones es como mínimo contradictorio, más aún cuando hace parte de su objetivo principal.

Y es que, a la luz de las cifras, no se puede argumentar que el programa ha sido efectivo para disminuir la deserción escolar pues el informe Cali cómo vamos de 2021 mostró que la deserción escolar en educación básica y secundaria aumentó alrededor de un 3% lo cual se podría justificar por los efectos de la pandemia. Sin embargo, el mismo informe, pero en su edición del 2019 prepandemia, expuso un aumento de este índice (5.3%) frente a los últimos 3 años (2% en 2015).

Ahora bien, si se analiza el estado nutricional de los caleños encontramos cómo los datos más recientes reportan que el 16,7 % de los niños en transición y primaria de la ciudad presentan obesidad. Un aumento de 3,5 puntos comparado con el 2020. Y, alrededor del 30% de niños, adolescentes y jóvenes sufren de sobrepeso. Estos dos índices están íntimamente relacionados con la formación de hábitos saludables, uno de los objetivos secundarios del PAE. (Cali cómo vamos 2022).

Es crucial incluir indicadores y métodos de evaluación que tengan en cuenta la tasa de deserción escolar y el estado nutricional de los beneficiarios del programa para poder comprender de manera completa el impacto que tiene este. Esto es especialmente importante ya que la deserción escolar y la malnutrición están estrechamente relacionadas, y pueden tener un efecto significativo en el rendimiento académico y el bienestar general de los niños. Además, al medir tanto la tasa de deserción escolar como el estado nutricional, se pueden obtener una visión más precisa del impacto del programa y hacer ajustes para mejorarlo. Sin estos indicadores y metodologías de evaluación, es posible que se subestime, o sobreestime el impacto real del programa y se pierdan oportunidades para mejorarlo y hacerlo más efectivo.

CONCLUSIONES

Esta investigación es un insumo para los tomadores de decisión, en especial para la secretaría de educación y la secretaría de salud local, que aporta una nueva mirada acerca de la actual forma de evaluar el PAE y cómo cumple, o no, sus objetivos principales y que permite abordar su evaluación desde la efectividad del programa. Adicionalmente resalta el potencial, por ahora no aprovechado, para mejorar la nutrición de los colombianos y fomentar hábitos de alimentación saludable.

Desde la implementación del programa, se ha evidenciado una falta de esfuerzo en incluir actividades estratégicas específicas para promover hábitos de alimentación saludable. Esta carencia puede limitar la efectividad del programa en alcanzar su objetivo principal de fomentar un hábito de alimentación adecuada. Además, se ha observado una falta de articulación con otros programas relacionados, los cuales podrían complementar y fortalecer la formación de hábitos saludables en el entorno educativo. Para lograr una implementación integral y efectiva del PAE, es crucial abordar estas deficiencias y adoptar medidas concretas que impulsen la promoción de hábitos saludables de manera más energética y coordinada.

Analizado desde la eficiencia el programa parece ser todo un éxito. La cobertura ha aumentado progresivamente a través de los años, las raciones son entregadas sin mayores percances y los reclamos en relación con la calidad de los alimentos son una minoría en la ciudad. Esto ha sido analizado por diferentes actores e investigadores. Sin embargo, se presta poca atención al análisis de qué tan efectivo está siendo el PAE frente a sus objetivos, especialmente si se habla de promoción de hábitos alimentarios saludables y reducción de la deserción escolar.

Teniendo en cuenta que el PAE, desde la teoría del programa está principalmente diseñado para reducir las tasas de deserción escolar, es esencial trabajar en la creación de indicadores que permitan identificar la relación entre el programa y la deserción escolar, así como la relación entre el PAE y la formación de hábitos saludables para su posterior evaluación. También es importante fortalecer los pliegos de contratación para incluir estrategias efectivas para la formación de hábitos saludables. No se puede asumir que solo proporcionando una alimentación adecuada a las necesidades nutricionales de los estudiantes se logrará la formación de hábitos saludables. Las cifras de malnutrición sugieren lo contrario.

En resumen, se sugieren nuevas investigaciones que estudien la relación entre el PAE y la deserción escolar pues podrían proporcionar información valiosa para mejorar el rendimiento escolar y reducir las tasas de abandono escolar. Asimismo, resulta fundamental prestar una mayor atención y enfoque al fomento de hábitos de alimentación saludable dentro del programa de alimentación escolar. Es necesario destinar recursos y esfuerzos para desarrollar estrategias concretas que promuevan una alimentación adecuada entre los estudiantes. La solución de este problema complementaría los esfuerzos de investigación mencionados previamente y contribuiría de manera más integral y efectiva a alcanzar los impactos colectivos que presenta la teoría del programa.

Actualmente, estamos dejando pasar una gran oportunidad para mejorar la salud nutricional de los niños. Se ha demostrado que las enfermedades crónicas no transmisibles tienen un alto costo económico, humano y para el desarrollo de un país, y una alimentación saludable es una excelente manera de prevenirlas. Estamos en una lucha contra la malnutrición y parece que estamos perdiendo la batalla.

Bibliografía

- Alderman, H., & Bundy, D. (2012). School Feeding Programs and Development: Are We Framing the Question Correctly? *The World Bank Research Observer*, 27(2), 204–221. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkr005>
- Aranceta Bartrina, J., Pérez Rodrigo, C., Serra Majem, L., & Delgado Rubio, A. (2004). Hábitos alimentarios de los alumnos usuarios de comedores escolares en España. Estudio «Dime Cómo Comes». *Atención Primaria*, 33(3), 131–139. <http://www.elsevier.es/es-revista-atencion-primaria-27-articulo-habitos-alimentarios-alumnos-usuarios-comedores-13058062>
- Attride-Stirling, J. (2016). Thematic networks: an analytic tool for qualitative research: *Qualitative Research*. <https://doi.org/10.1177/146879410100100307>
- Cali como vamos. (2022). *Informe Anual de Calidad de Vida*. https://www.calicomovamos.org.co/files/ugd/ba6905_26455b15faef4a3bb27a9f4086c9fc63.pdf
- Cervato-Mancuso, A. M., Moraes da Silva, G., & Pava Cárdenas, A. (2013). Grupo focal con nutricionistas que actúan en la alimentación escolar: el menú como elemento pedagógico. *Revista chilena de nutrición*, 40(3), 250–255. <https://doi.org/10.4067/S0717-75182013000300006>
- Clad, C. C. (1999). UNA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA PARA AMÉRICA LATINA. *Economía y Sociedad*, 4(09). <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/1577>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2017, diciembre 14). *Malnutrición en niños y niñas en América Latina y el Caribe* [Text]. <https://www.cepal.org/es/enfoques/malnutricion-ninos-ninas-america-latina-caribe>

Congreso de Colombia. (s/f). *Ley 1450 de 2011 - Gestor Normativo - Función Pública*. Recuperado el 17 de enero de 2023, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43101>

Consejo Nacional de Política Económica Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. (2008). *Colombia: Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. <https://plataformacelac.org/politica/99>

consultorsalud. (2015, septiembre 8). Panorama de la obesidad y el sobrepeso en Colombia. *CONSULTORSALUD*. <https://consultorsalud.com/panorama-de-la-obesidad-y-el-sobrepeso-en-colombia/>

Contraloría General de la República. (2017). *AUDITORÍA DE DESEMPEÑO AL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR - PAE - DURANTE LA VIGENCIA 2016*. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-387183_XAudEx2016_C01.pdf

Dirección de Seguimiento y Evaluación de políticas públicas. (2014). *Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf>

Enfermedades no transmisibles - OPS/OMS | Organización Panamericana de la Salud. (s/f). Recuperado el 17 de enero de 2023, de <https://www.paho.org/es/temas/enfermedades-no-transmisibles>

Figuroa, E. G., & Aristizábal Martínez, G. (2017). *Propuesta de política pública para promoción de la salud mediante estrategias que fomentan la práctica de actividad física* [Thesis]. <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/handle/10893/10084>

Figuerola Pedraza, D., & Lucema Sousa de Andrade, S. L. (2005). La alimentación escolar analizada en el contexto de un programa. *Revista Costarricense de Salud Pública*, 14(26), 28–29.

http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1409-14292005000100006&lng=en&nrm=iso&tlng=es

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012 – 2019, (2012) (testimony of Gobierno de Colombia). <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/pnsan.pdf>

Grupo Insight. Bogotá D.C. Colombia, Rodríguez-Velásquez, J. O., Giraldo-Cardona, J. F., Universidad de Manizales. Caldas, Colombia, Barrios-Arroyave, F. A., Universidad de Manizales. Caldas, Colombia, Prieto-Bohórquez, S. E., Grupo Insight. Bogotá D.C. Colombia, Correa-Herrera, S. C., Grupo Insight. Bogotá D.C. Colombia, Soracipa-Muñoz, M. Y., & Universidad de Manizales. Caldas, Colombia. (2019). Ley exponencial de la dinámica cardíaca caótica aplicada a 18 horas. *Revista de la Universidad Industrial de Santander. Salud*, 51(2), 148–155. <https://doi.org/10.18273/revsal.v51n2-2019007>

Kettl, D. F. (2000). The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review*, 60(6), 488–497. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00112>

Lee, A., Cheng, F. F. K., & St Leger, L. (2005). Evaluating health-promoting schools in Hong Kong: development of a framework. *Health Promotion International*, 20(2), 177–186. <https://doi.org/10.1093/heapro/dah607>

Levinger, B. (1986). *School Feeding Programs in Developing Countries: An Analysis of Actual and Potential Impact*. AID Evaluation Special Study No. 30. <https://eric.ed.gov/?id=ED296785>

Macias M, A. I., Gordillo S, L. G., & Camacho R, E. J. (2012). Hábitos alimentarios de niños en edad escolar y el papel de la educación para la salud. *Revista chilena de nutrición*, 39(3), 40–43. <https://doi.org/10.4067/S0717-75182012000300006>

Martínez Álvarez, J. R. (2012). *Nutrición y alimentación en el ámbito escolar*.

Miles, B., & Jozefowicz, D. (2010). *Naturalistic inquiry*.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2010). *Lineamientos técnicos administrativos y estándares del programa de alimentación escolar PAE*. [http://www.icbf.gov.co/portal/pls/portal/DEV_PORTAL.wwsbr_int_services.GenericView?p_docname=49695.PDF&p_type=DOC&p_viewservice=VAHWSTH&p_searchstring=\(%24%7Blista%7D\)](http://www.icbf.gov.co/portal/pls/portal/DEV_PORTAL.wwsbr_int_services.GenericView?p_docname=49695.PDF&p_type=DOC&p_viewservice=VAHWSTH&p_searchstring=(%24%7Blista%7D))

OMS | ¿Qué es la malnutrición? (s/f). WHO. Recuperado el 26 de noviembre de 2018, de <http://www.who.int/features/qa/malnutrition/es/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO. (2016). *PRIMER INFORME DE SEGUIMIENTO AL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL 2012-2019*. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SNA/informe-seguimiento-plan-san-2016.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO. (s/f). *Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar en el ámbito de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 | Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. Recuperado el 12 de mayo de 2020, de <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/alimentacion-escolar/es/>

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99–128.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004>

Peirotén Peñaranda, E. (1997). David Osborne y Ted Gaebler: «La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público» (Recensión). *Revista de las Cortes Generales*, 357–364. <https://doi.org/10.33426/rcg/1997/42/1048>

Pereira, L. C. B. (2002). Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo ... *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal: DAAPGE*, 2(3), 1–24. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3991589>

Pérez-Rodrigo, C., & Aranceta, J. (2001). School-based nutrition education: lessons learned and new perspectives. *Public Health Nutrition*, 4(1a), 131–139. <https://doi.org/10.1079/PHN2000108>

Quevedo Bolívar, P. A. (2019). La malnutrición: más allá de las deficiencias nutricionales. *Trabajo social*, 21(1), 219–239. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2256-54932019000100219&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Reynolds, K., Franklin, F., Leviton, L., Maloy, J., Harrington, K., Yaroch, A., Person, S., & Jester, P. (2000). Methods, Results, and Lessons Learned from Process Evaluation of the High 5 School-Based Nutrition Intervention. *Health education & behavior : the official publication of the Society for Public Health Education*, 27, 177–186. <https://doi.org/10.1177/109019810002700204>

Sevil-Serrano, J., Garcia-Gonzalez, L., Abos, A., Generelo, E., & Aibar, A. (2019). Can High Schools Be an Effective Setting to Promote Healthy Lifestyles? Effects of a Multiple Behavior

Change Intervention in Adolescents. *Journal of Adolescent Health*, 64(4), 478–486.
<https://doi.org/10.1016/j.jadohealth.2018.09.027>

Soares de Almeida, E. (2017). *Análisis de resultados e intervención del PNAE MT- Brasil*.
<http://roderic.uv.es/handle/10550/63026>

Story, M., Mays, R., Bishop, D., Perry, C., Taylor, G., Smyth, M., & Gray, C. (2000). 5-a-Day Power Plus: Process Evaluation of a Multicomponent Elementary School Program to Increase Fruit and Vegetable Consumption. *Health education & behavior : the official publication of the Society for Public Health Education*, 27, 187–200.
<https://doi.org/10.1177/109019810002700205>

Swallow, P. C. (2014). *The Remarkable Life and Career of Ellen Swallow Richards: Pioneer in Science and Technology*. John Wiley & Sons.

torres mejía, M. (2019). *INFORME DE SUPERVISION CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS DEL CONTRATO No. 4143.0.10.26.1.015 FUNDACION PRODESARROLLO COMUNITARIO ACCION POR COLOMBIA MARZO 1 AL 31 DE 2019*.
<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-196637>

Universidad Nacional. (2012). *MANUAL DE RESPONSABILIDADES Y COMPETENCIAS DE LOS ACTORES PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA*.
https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-336867_archchivo_pdf_manual_procedimientos_gestion_social-SOL147461-20170518.pdf

Vergara Varela, R., & Rodríguez Vásquez, M. E. (2016). El derecho a la educación, al tablero: la política pública de los desayunos escolares en la ciudad de Cali. *O direito à educação, à lousa: a política pública dos cafés da manhã escolares na cidade de Cali.*, 36, 2–20.
<https://doi.org/10.15425/redepub.36.2016.10>

Villamil Meza, L. M., & Ballesteros García, J. C. (2018). *Diagnóstico del programa de alimentación escolar-PAE-del ministerio de educación nacional en la ciudad de Santiago de Cali, para la elaboración de un plan de mejoramiento en el año 2016 [recurso electrónico]* (Biblioteca San Fernando - Cali. Univalle. 3845 VIL). Universidad del Valle.

Wang, D., & Stewart, D. (2013). The implementation and effectiveness of school-based nutrition promotion programmes using a health-promoting schools approach: a systematic review. *Public Health Nutrition*, 16(6), 1082–1100.
<https://doi.org/10.1017/S1368980012003497>

Zach, S., Inglis, V., Zeev, A., Arnon, M., & Netz, Y. (2018). Active and Healthy Lifestyle - Nationwide Programs in Israeli Schools. *Health Promotion International*, 33(6), 946–957.
<https://doi.org/10.1093/heapro/dax034>

Anexos

Entrevistas

Rectores

De manera sencilla ¿podría describirme qué es el PAE y cómo funciona?

¿De acuerdo a su conocimiento, cuál es el principal objetivo del PAE? ¿Cuál es su principal logro?

Además de ese objetivo ¿conoce usted algún otro objetivo que persiga el PAE?

De acuerdo a su conocimiento ¿cuáles son los principales indicadores con los que se evalúa el desempeño del PAE?

¿Conoce usted algún otro programa que esté involucrado, directa o indirectamente, con el PAE?

¿Qué opinión le merece la manera en cómo está organizado el PAE?

Desde su rol como rector cuáles son las actividades que debe ejecutar en relación con el PAE ¿podría describirlas?

En relación con esas actividades cuál es el nivel de autonomía que usted tiene para introducir cambios en el programa o modificarlo ¿puede darme algún ejemplo?

En su opinión ¿existe algún cambio que le gustaría hacer ajustar frente a la manera en cómo se administra el PAE actualmente?

Funcionario de la secretaría de educación

De manera sencilla ¿podría describirme qué es el PAE y cómo funciona?

¿De acuerdo a su conocimiento, cuál es el principal objetivo del PAE? ¿Cuál es su principal logro?

Además de ese objetivo ¿conoce usted algún otro objetivo que persiga el PAE?

De acuerdo a su conocimiento ¿cuáles son los principales indicadores con los que se evalúa el desempeño del PAE?

¿Conoce usted algún otro programa que esté involucrado, directa o indirectamente, con el PAE?

¿Qué opinión le merece la manera en cómo está organizado el PAE?

Desde su rol cuáles son las actividades que debe ejecutar en relación con el PAE ¿podría describirlas?

En relación con esas actividades cuál es el nivel de autonomía que usted tiene para introducir cambios en el programa o modificarlo ¿puede darme algún ejemplo?

En su opinión ¿existe algún cambio que le gustaría hacer ajustar frente a la manera en cómo se administra el PAE actualmente?

-Logística

- Compras locales

- Veeduría

Análisis: Los funcionarios de la Secretaría de Educación son importantes porque son responsables de llevar a cabo políticas y estrategias que tienen como objetivo mejorar la calidad de la educación en el país. Esto incluye la implementación de programas de formación y capacitación para docentes, la promoción de la inclusión y la equidad en el sistema educativo, y la gestión de recursos y presupuestos destinados a la educación.

En resumen, para el proyecto, entender el punto de vista de los funcionarios de la Secretaría de Educación son clave para garantizar que el sistema educativo funcione de manera efectiva y que pueda cumplir con su objetivo de ofrecer una educación de calidad a todos los ciudadanos. Su trabajo es esencial para mejorar la calidad de la educación y para promover el desarrollo y el progreso a nivel nacional. Su trabajo presenta datos relevantes para el proyecto.