



Factores y estrategias de participación de padres de familia en la operación de los Programas de Alimentación Escolar. Estudio comparativo de Perú, Brasil y Colombia

Nataly Buitrago Aguirre

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Medicina
Departamento de Nutrición Humana
Bogotá, Colombia

2024

Factores y estrategias de participación de padres de familia en la operación de los Programas de Alimentación Escolar. Estudio comparativo de Perú, Brasil y Colombia

Nataly Buitrago Aguirre

Trabajo final de Maestría para optar al título de:
Magister Seguridad Alimentaria y Nutricional

Directora:

Msc. Elizabeth Valoyes Bejarano

Codirector:

Msc. Estyben Pirachicán Ávila

Línea de Investigación:

Seminario de Equidad, Derecho, Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
(EDSSAN)

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Medicina

Departamento de Nutrición Humana

Bogotá, Colombia

2024

*A Dios dedico el permitir acercarme al
conocimiento para poder servir a los demás.*

Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor, para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Declaro que la titularidad de los derechos patrimoniales sobre la obra la ostenta la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, conforme a lo dispuesto en el acuerdo 035 de 2003, al ser ésta una obra desarrollada por un estudiante como parte de los compromisos académicos con la institución.

De igual manera, yo NATALY BUITRAGO AGUIRRE declaro, bajo juramento, que soy el verdadero autor de la obra referida, y que no se han vulnerado derechos de autor o de propiedad intelectual de terceros. De ser el caso, responderé por cualquier reclamo que se pueda presentar, exonerando, de cualquier responsabilidad, a la Universidad Nacional de Colombia.

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

Nataly Buitrago Aguirre

Nombre

26/02/2024

Fecha

Agradecimientos

A Dios por proporcionarme a una familia incondicional, que me acompañó y apoyó durante los semestres de estudio. También a los docentes que hicieron parte de esta formación, pues me transmitieron su compromiso y pasión por contribuir en las comunidades del país para que puedan alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional. Gracias por inspirarme a colaborar desde mi profesión con la creación de una sociedad más equitativa y justa.

Resumen

Factores y estrategias de participación de padres de familia, en la operación de los Programas de Alimentación Escolar. Estudio comparativo de Perú, Brasil y Colombia.

Colombia se encuentra en etapa de implementación de un modelo de PAE rural, que pretende dar preeminencia a la participación de las comunidades en la operación del programa, para facilitar el control social, su monitoreo y propiciar así un comercio local en las regiones con el propósito de ofrecer un PAE más equitativo, que contribuya a la seguridad alimentaria y a garantizar el derecho humano a la alimentación. Lo anterior le da la oportunidad a los padres de familia y a otros actores de la comunidad educativa de ejecutar el PAE. Sin embargo, se hace necesario preguntar ¿cómo lograr una participación efectiva?, un cuestionamiento que se convierte en guía de la presente investigación.

Para dar respuesta a este interrogante, se estudiaron experiencias del PAE realizadas en países como Perú y Brasil, debido a su larga trayectoria en torno a la participación de la comunidad en la ejecución del programa. Se realizó un diseño metodológico de corte cualitativo, basado en el análisis documental de 25 textos que buscaba obtener una recolección detallada sobre factores y estrategias, tanto en Perú como en Brasil, consideradas efectivas para ampliar la participación de la comunidad educativa en la ejecución del PAE. Esto con la intención de dar luces y aportar a la implementación del PAE en Colombia.

Se identificaron algunos factores que influyeron en la ejecución del PAE en los países mencionados, entre ellos, alentar la asociación de los agricultores familiares; propiciar el comercio local, como una forma de contribuir con la seguridad alimentaria y nutricional y despertar interés en los distintos actores de la comunidad por participar en la vigilancia y el control del PAE.

En cuanto a otros factores no muy alentadores, se pudieron distinguir los siguientes: falta de compromiso, poca identificación con la comunidad por parte de los integrantes del Comité o Consejo de Alimentación Escolar (CAE), desconocimiento de la reglamentación del PAE, carencia de tiempo de los actores para dedicarse a la vigilancia y ejecución del PAE, no contar con profesionales suficientes para el apoyo de los procesos desarrollados, entre otros. En este sentido, se llegó a comprender que para alcanzar un buen desarrollo en la ejecución del PAE por parte de la comunidad educativa, primero se debe analizar las particularidades de la región para implementar estrategias acordes a la realidad de la región o necesidades tales como realizar cronogramas de capacitación periódica sobre la operación PAE, establecer tareas concretas entre los actores, hacer capacitaciones para fomentar la participación ciudadana y realizar reuniones entre actores públicos y privados. Estas estrategias se encuentran desarrolladas en cada uno de los 4 grandes factores identificados que influyeron a cuatro tipos de actores principalmente: participación de la comunidad escolar; articulación y coordinación entre actores de sectores públicos y privados; integrantes del CAE comprometidos y personal especializado suficiente.

Palabras clave: programa de alimentación escolar, participación, actores, padres y social.

Abstract

Factors and strategies for parental participation in the operation of School Feeding Programs. Comparative study of Peru, Brazil and Colombia

Colombia is in the implementation stage of a rural PAE model that aims to give preeminence to the participation of communities in the operation of the program to facilitate social control, its monitoring and promote local commerce in the regions; with the purpose of offering a more equitable PAE, which contributes to food security and seeking to guarantee the human right to food. The above gives parents and other actors in the educational community the opportunity to execute the PAE, but the research question arises about how to achieve effective participation; For which, experiences were sought from the PAE of Peru and Brazil who have a long history of community involvement in the execution of the program.

Therefore, a qualitative study was carried out to compare the factors and strategies associated with the participation of the educational community in the execution of the PAE of Peru and Brazil to contribute to the PAE of Colombia. A qualitative methodological design was elaborated, based on the documentary analysis of the 25 texts. Factors were identified that positively influenced the execution of the SAP of the mentioned countries, such as encouraging association among family farmers, promoting local commerce as a way to contribute to food and nutritional security, awakening interest in the different actors of the community to participate in the surveillance and control of the PAE, among others.

Regarding the negative factors, the lack of commitment, the little identification with the community on the part of the members of the CAE, the lack of knowledge of the regulations of the PAE, the lack of time of the actors to dedicate themselves to the surveillance and execution of the PAE, not having enough professionals, etc. Consequently, to achieve good development in the execution of the PAE by the educational community, strategies were established such as creating a schedule of periodic training on the PAE operation, establishing specific tasks among the actors, conducting training that encourages citizen participation, hold meetings between public and private actors, etc. that are found in each of the 4 major factors identified (Participation of the school community; Articulation and coordination between actors from the public and private sectors; Committed CAE members and Sufficient specialized personnel).

Keywords: school feeding program, participation, management, actors, parents and social

Contenido

	Pág.
Agradecimientos.....	7
Resumen.....	8
Lista de figuras.....	13
Lista de tablas	14
Lista de cuadros	15
Introducción.....	1
1. Capítulo 1. Descripción del problema.....	4
2. Capítulo 2. Marco teórico.....	10
2.1 Seguridad alimentaria y nutricional.....	10
2.2 Derecho a la alimentación	13
2.3 Derecho a la educación.....	14
2.4 Participación social.....	15
2.5 Política alimentaria en Colombia	17
3. Capítulo 3. Estado del arte.....	20
3.1 Programa de alimentación escolar	21
3.2 Programas de Alimentación Escolar en el mundo	22
3.3 Programa de alimentación escolar en países Latinoamericanos	25
3.3.1 Programa Nacional de Alimentación Escolar de Brasil.....	25
3.3.2 Programa de Alimentación Escolar de Perú	28
3.3.3 Programa de Alimentación Escolar de Colombia.....	30

4. Capítulo 4. Objetivos y metodología	36
4.1 Objetivo general	36
4.2 Objetivos específicos	36
4.3 Metodología	36
4.3.1 Estudio de caso.....	36
4.3.2 Proceso de la búsqueda.....	40
4.3.3 Categorías de análisis	44
5. Capítulo 5. Resultados y análisis de resultados	46
5.1 Resultados: Categorías de análisis.....	47
5.1.1 Mecanismos de participación	47
5.1.2 Factores intervinientes	50
5.1.3 Tipo de estrategias	62
5.1.4 Aportes a la participación	68
5.2 Análisis de resultados.....	75
6. Capítulo 6. Conclusiones y recomendaciones.....	84
6.1 Conclusiones	84
6.2 Recomendaciones	87
Bibliografía	88

Lista de figuras

Pág.

Figura 4-1 Proceso metodológico desarrollado en la investigación.....	37
Figura 4-2 Diagrama de flujo PRISMA.....	44
Figura 4-3 Categorías y subcategorías obtenidas en la investigación.....	45
Figura 5-1 Nube de palabras.....	46
Figura 5-2 Factores del Programa de Alimentación Escolar identificados.....	59

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 2-1 Dimensiones y ejes enmarcados en la Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	12

Lista de cuadros

	Pág.
Cuadro 4-1 Preguntas de investigación, categorías y subcategorías	39
Cuadro 4-2 Bases académicas y descriptores empleados en la búsqueda documental..	41
Cuadro 4-3 Lista de documentos empleados en la triangulación de los datos	42
Cuadro 5-1 Especificidades de las experiencias de cada país en el Programa de Alimentación Escolar.....	81

Introducción

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) es una de las estrategias más antiguas de Colombia, que tiene como propósito suministrar un complemento alimentario a los niños, niñas, jóvenes y adolescentes (NNJA) de las instituciones educativas públicas, registrados en el Sistema de Matrículas (SIMAT), para evitar su deserción. Con el aporte de alimentos saludables se propone, además, mejorar los procesos de aprendizaje en la jornada escolar, ya que éstos se encuentran intrínsecamente relacionados con una adecuada alimentación.

En general, los programas de alimentación tienen como misionalidad mejorar la situación de desnutrición infantil global aguda y crónica, garantizando el acceso a una alimentación de calidad y cantidad suficientes. Por tanto, siendo el PAE una estrategia que pretende disminuir la deserción escolar, también hace una apuesta por contribuir con la disminución de la inseguridad alimentaria, especialmente en este grupo poblacional y, en tal sentido, evoca el Derecho Humano a la Alimentación, que fue promulgado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

En Colombia, pese a que los recursos invertidos en el PAE han aumentado sustancialmente (de 1 billón de pesos en el 2012 a 2.4 billones de pesos en el 2019), no han sido suficientes para cubrir a todos los estudiantes matriculados en los centros educativos oficiales (que alcanzan los 5.6 millones de beneficiarios en el 2022), siendo una causa la malversación de estos recursos por parte de actores inescrupulosos que permea en todas las etapas del PAE (Cruz, 2019). Lo anterior es corroborado por la Contraloría, desde donde se indica lo siguiente: para el 2021 los mayores incumplimientos a los lineamientos del programa de alimentación escolar estuvieron relacionados con fallas en cobertura, calidad, oportunidad, logística, entre otros, en cuanto la ejecución del programa. En el 2022, se emitieron 35 fallos con responsabilidad fiscal contra Entidades Territoriales y Operadores PAE, como resultado del manejo inapropiado que se dio a estos recursos, por parte de los contratistas que ganaron las licitaciones (Contraloría, 2022).

En vista de los continuos incumplimientos en el PAE regular, especialmente en las zonas

rurales, el gobierno de Colombia ha propuesto crear un Modelo de Alimentación Escolar en las Ruralidades, llamado MAER (para el cual se ha iniciado un estudio piloto en cinco departamentos del país, en zonas dispersas) y será operado por las Asociaciones de Padres de Familia (APF) o por las Juntas de Acción Comunal (JAC). Bajo esta premisa, se conocen experiencias de padres de familia que han participado en la ejecución del programa, comprometidos con suministrar un complemento alimentario adecuado a sus propios hijos.

Es corroborado en la Evaluación de Operadores y Resultados para Determinar la Efectividad del PAE coordinado por el ICBF que hizo Consultores (2013), donde expusieron como positiva la participación en la operación del programa de las asociaciones de padres de familia:

“La ignorancia de los compromisos pactados por parte de los docentes y padres de familia se profundizaba cuando los centros educativos no participaban en el Centros Municipales de Política Social (CPS) y desconocían el impacto de los Comités de Alimentación Escolar o de las mesas públicas, así como su incidencia en el mejoramiento del Programa, excepto cuando las asociaciones de padre de familia eran contratadas como operadoras, estas influían en el programa de alimentación” (Departamento Nacional de Planeación; G/Exponencial; y CINDE, 2013, pág. 48)

Esta investigación tiene particular interés en identificar qué factores influyen en la participación de la comunidad educativa y en contribuir con la implementación de la apuesta MAER, al ser los Padres de familia (APF) y las JAC los responsables de ejecutar el programa. Se tiene también como propósito, reconocer experiencias similares en Perú y Brasil, ya que estos países cuentan con un robusto conocimiento en el manejo del PAE y en el desarrollo de estrategias, desde las cuales se favorecen los factores que intervienen en la participación de la comunidad educativa, para el manejo del mismo; esto, teniendo en cuenta, que además los países mencionados han logrado incidir en el fortalecimiento, tanto de la economía local del territorio, como de la soberanía alimentaria.

Para la investigación, se empleó el *diseño de caso múltiple*, que produjo resultados de contraste (con repeticiones literales). En el proceso se llegaron a alcanzar criterios de calidad, mediante múltiples fuentes de bases de datos, y se mantuvo una cadena de evidencia, en la que se estableció el dominio en los resultados del estudio, por medio de

la técnica de casos cruzados.

La revisión sistemática se realizó en las siguientes bases de datos académicas: Scopus, ScienceDirect, Springer, Pro-Quest, Redalyc, Scielo, Dialnet y Google académico. En este último buscador, se encontró la mayor parte de la información relacionada con casos de Perú y Colombia; especialmente en documentos de tesis. De los 5289 registros identificados inicialmente, quedaron 22 para el estudio, que incluidos en la revisión documental, cumplían con los criterios de inclusión; éstos se distribuyeron de la siguiente manera, según su lugar de publicación: siete de Perú, diez de Brasil y cinco de Colombia.

El trabajo de revisión documental se realizó a lo largo de cinco etapas: I) la exploración documental de bases de datos; II) la clasificación de los datos encontrados; III) la sistematización de la información y su posterior categorización; IV) el análisis de datos y V) la elaboración del documento final.

1. Capítulo 1. Descripción del problema

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) es una estrategia que procura la permanencia de niñas, niños, jóvenes y adolescentes (NNJA) más vulnerables del país en las instituciones educativas públicas a través de la entrega de un complemento alimentario para la repercusión en el mejoramiento del desempeño escolar, además de prevenir problemas de salud relacionadas con la malnutrición.

Este PAE también es una forma de contrarrestar la crisis alimentaria en el mundo, especialmente en familias que no pueden suministrar la cantidad de alimentos con un contenido calórico y nutricional suficiente para el desarrollo de los escolares; por lo cual, los gobiernos ofrecen estos apoyos sociales con el fin de ayudar a los padres a garantizar que sus hijos tengan acceso al menos a una comida diaria y que a la par accedan al sistema escolar. (WFP, 2022).

Tanto la alimentación como la educación son derechos fundamentales de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes (NNJA), siendo el PAE una herramienta donde convergen estos derechos, pero especialmente para contribuir en el acceso y permanencia de los NNJA en el sistema educativo; incluso, el programa tiene el potencial de vincular al comercio local, estimulando la disponibilidad y accesibilidad de alimentos de la región para ser empleados en los restaurantes escolares.

El PAE como programa público, tiene la facultad de empoderar a la agricultura regional y propiciar el derecho humano a la alimentación en Colombia. Por medio de la aplicación de la Ley 2046 del 2020: “se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”, que ayuda a incentivar los circuitos cortos de comercialización, el comercio justo que están ligados con la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria, la compra local de alimentos, etc. (El Congreso de Colombia, 2020)

Por otra parte, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del 2030, plantean el PAE

como una estrategia que contribuye al alcance del derecho a la educación y a la alimentación, en especial de los objetivos número dos y cuatro, que hace referencia a la eliminación del hambre mediante ayudas alimentarias en los colegios públicos para incentivar la educación inclusiva y equitativa de los menores de edad y reducir las desigualdades relacionadas con la pobreza (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, 2017).

En este orden de ideas, en el marco de la Iniciativa “América Latina y Caribe sin Hambre para el 2025”, se forjó en el 2006 un compromiso entre los países de la región para ponerle fin al hambre y la malnutrición en sus territorios; esto se logró con el apoyo de la FAO y los programas de Cooperación Internacional de los gobiernos de España, Brasil y México, al desarrollar acciones regionales, nacionales e internacionales, para orientar la construcción de marcos legales que promovieran el derecho humano a la alimentación de la población (IALCSH, 2020).

Lo anterior, es una propuesta para combatir el hambre y las instituciones educativas son un entorno favorable para fomentar la salud y la nutrición. En Latinoamérica se ha impulsado la asistencia técnica a instituciones nacionales por parte de la FAO y Agencias de Cooperación Internacional que invitan a los dirigentes políticos a priorizar en sus agendas la lucha contra la malnutrición. Un ejemplo de esto se observa en la Ley de Alimentación Escolar de Guatemala (2017), en donde se establece que el 50% de los alimentos deben provenir de los agricultores familiares. Allí el PAE está descentralizado y funciona a través de las asociaciones de padres de familia de cada escuela, quienes son responsables por la compra de los alimentos para el menú del programa como una forma de empoderar a la comunidad escolar. De igual manera, se encuentra República Dominicana, que concibe de vital importancia la participación de los diferentes actores del sistema educativo nacional, incluyendo a los estudiantes. También está el caso de Perú con el programa denominado Qali Warma en el que involucran tanto entidades como autoridades locales y municipales (WFP, 2022) (FAO & WFP, 2019).

Es por tanto que el PAE de Colombia es una estrategia muy efectiva para contribuir al acceso y a la permanencia de los niños y niñas en los centros educativos públicos, en especial de las zonas de población vulnerables y al mismo tiempo contribuye al logro del objetivo 4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas de la Agenda 2030 para: “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” que genere condiciones

adecuadas en el proceso de aprendizaje (UNESCO, 2017).

Si bien, para alcanzar la efectividad del PAE bajo el acogimiento de los lineamientos técnicos del programa, se requiere contar con recurso humano competente y comprometido que suministre el complemento alimentario a los NNJA y se evite la deserción escolar. En atención a lo anterior, la participación de la ciudadanía es una forma de control social que juega un papel muy importante en la vigilancia y control de la gestión del PAE, pues busca “contribuir al logro de los objetivos de eficiencia y transparencia en la utilización de los recursos, la prestación equitativa de los servicios y el cumplimiento de los fines sociales del Estado” (Mineducación, 2015, pág. 4)

De aquí, la importancia que la ciudadanía conozca cómo ejercer sus derechos en el Programa de Alimentación Escolar “para promover la participación colaborativa, responsable y proactiva que coadyuve junto con todos los esfuerzos que realizan las instituciones para mejorar la operatividad del Programa”, especialmente en actores que pertenezcan a la comunidad escolar y que quieran integrar espacios concretos para promocionar la participación como los Comités de Alimentación Escolar (Mineducación, 2015).

Con el propósito de vincular más a la comunidad educativa en la vigilancia de la operación del Programa, en el 2020 se expidió la Ley 2042, que proporcionó instrumentos para que los padres de familia cuiden la gestión del PAE, estableciendo en su artículo 1 que: “la operación del Programa de Alimentación Escolar-PAE -tendrá vigilancia de la comunidad educativa, preferiblemente de las Asociaciones de padres de familia y de los docentes que hacen parte de la institución educativa beneficiaria para la prestación del servicio”. De igual manera, las asociaciones de padres de familia darán un informe de vigilancia de manera escrita, si perciben falencias en la ejecución del PAE por parte del operador (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2020, pág. 1)

Consecuentemente, mediante la Ley 2167 de 2021, se promulgó el garantizar la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) durante el calendario académico, donde plantea en el artículo 1 como objetivo:

“establecer los lineamientos generales para garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar de manera oportuna y de calidad durante el cien por ciento del calendario académico, asegurando la concurrencia efectiva coordinada, articulada y

conjunta de los recursos a cargo de la Nación, los distritos, los departamentos y los municipios” (Sistema Único de Información Normativa -SUIN-, 2021, pág. 1).

También se indica en el artículo 3 de la anterior Ley, autorizar a las entidades territoriales encargadas de la prestación del servicio escolar, transferir a los Fondos de Servicio Educativo de las instituciones educativas públicas para que se ejecute con los padres de familia la operación del programa cuando el centro educativo esté en zona rural y las Asociaciones de Padres de Familia o Juntas de Acción Comunal hayan expresado su interés de encargarse de la prestación del servicio, cumpliendo con todos los requisitos del programa (Sistema Único de Información Normativa -SUIN-, 2021). Lo anterior abre la posibilidad de contemplar un modelo de operación que participe directamente la comunidad en la operación del programa.

Con el nuevo gobierno nacional de Gustavo Petro, se intensificó el interés en dar preeminencia a la participación de las comunidades en la operación PAE, para facilitar el control social, el monitoreo del Programa y propiciar así un comercio local en las regiones. Esto fue incluido en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023), con el propósito de ofrecer un PAE más equitativo e inclusivo, que contribuyera con la seguridad alimentaria y garantizar el derecho humano a la alimentación (Congreso de la República de Colombia, 2023).

Por consiguiente, con el propósito de darle mayor participación a las comunidades en la operación del PAE y aportar al desarrollo inclusivo y sostenible de las economías locales rurales, se expide el Decreto 846 de 2023, en el que reglamenta la Ley 2167 de 2021 y se le modifica y adiciona disposiciones al Decreto 1075 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación, indicando en el objeto (Ministerio de Educación Nacional, 2023):

“reglamentar las transferencias a los Fondos de Servicios Educativos de los establecimientos educativos, a efectos de que se ejecute la prestación del servicio de alimentación escolar con las asociaciones de padres de familia o las juntas de acción comunal, y se lleve a cabo la planeación del servicio de alimentación escolar para garantizarlo durante todo el calendario escolar, en los términos establecidos en la Ley 2167 de 2021” (pág. 1)

También hay que destacar como la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender, entidad adjunta al Ministerio de Educación Nacional,

ha proporcionado al PAE un gran número de reglamentos normativos para hacer más eficiente la operación del programa y ofrecer una alimentación inocua, saludable y de calidad, destacándose la Resolución 335 de 2021; por la cual, se expiden los Lineamientos Técnicos-Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar y sus Anexos.

Por consiguiente, con el compromiso de llevar el PAE a los niños, niñas, jóvenes y adolescentes (NNJA) de todo el territorio nacional y acercar la operación del programa a la comunidad rural, la Unidad Alimentos para Aprender (UApA) con el Banco Mundial, construyó el Modelo de Alimentación Escolar en las Ruralidades, con el propósito de “cerrar brechas educativas, sociales y nutricionales diferenciales” en NNJA de las zonas rurales dispersas, de acuerdo con las diferencias territoriales y poblacional de las entidades territoriales, dependiendo de las necesidades que presentan allí. De igual manera, se pretende traer desarrollo en la región al “privilegiar los alimentos producidos en el entorno local” para ser usados en el programa (Ministerio de Educación Nacional, 2022).

Si bien, la participación ciudadana en la vigilancia y control de la gestión pública es muy importante, también se tienen otros mecanismos para proporcionar transparencia a la gestión pública, como la Ley 2195 de 2022: “por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”. En el capítulo VIII se encuentran las disposiciones en materia contractual para la moralización y la transparencia, especificando en el artículo 50 la obligación que tienen las personas naturales o jurídicas de llevar contabilidad cuando ejecutan recursos públicos, permitiendo al Estado verificar la ejecución y aplicación de estos, como forma de transparencia. En el caso puntual de los operadores del PAE que hayan tenido inhabilidades por incumplimiento reiterado en contratos de alimentación escolar, se establece en el artículo 51 que: “[...] esta inhabilidad se extenderá por un término de diez (10) años, contados a partir de la publicación del acto administrativo que impone la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes [...]” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2022).

Adicional, en el artículo 52, se respalda los contratos de alimentación escolar con cláusulas excepcionales, en el que se:

“pactaran las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y

de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos, los contratos relacionados con el programa de alimentación escolar o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2022, pág. 14-15).

Lo mencionado anteriormente, expone la normatividad nacional con el propósito de darle mayor participación a la comunidad educativa y crear mecanismos para aumentar la cobertura del PAE, fortalecer el control y la transparencia en la operación del programa para evitar actos de corrupción como incumplimientos a los lineamientos del programa de alimentación escolar relacionados con fallas en la cobertura, calidad, oportunidad, logística, entre otros. Para la ejecución del programa en el 2022, se emitieron 35 fallos con responsabilidad fiscal contra Entidades Territoriales y Operadores PAE como resultado del manejo inapropiado que se hizo a estos recursos por parte de los contratistas que han ganado las licitaciones (Contraloría, 2022).

En la búsqueda de alcanzar una participación efectiva de la comunidad educativa en los diferentes procesos de la operación del PAE, en especial de los padres y madres de familia del PAE en Colombia; se hace esencial conocer experiencias exitosas de países como Brasil y Perú donde en la operación de programas sociales participan las comunidades activamente e identificar los factores y estrategias que influyen en este buen desempeño, que puedan aportar a los mecanismos normativos ya establecidos en las experiencias del PAE de Colombia. Por tanto, uno de los objetivos de esta propuesta de trabajo, es identificar las experiencias de participación de la comunidad educativa en el modelo de operación del PAE en Perú y Brasil y que aporten al PAE de Colombia.

Por todo lo anterior, el trabajo contribuye significativamente al momento actual del país, dado el interés gubernamental en fortalecer en manera activa la participación comunitaria en el programa de alimentación escolar, con el propósito de optimizar y velar por la inversión de los recursos públicos nacionales, regionales y locales.

2. Capítulo 2. Marco teórico

El Programa de Alimentación Escolar es una estrategia que ayuda a disminuir la deserción escolar y a mejorar la capacidad de aprendizaje de los estudiantes, por lo cual se ha propuesto brindar un complemento alimentario que vaya en consonancia con estos objetivos. El PAE tiene la facultad de aportar a la seguridad alimentaria y nutricional de la población estudiantil, mediante el incremento progresivo de la cobertura universal de la prestación del servicio; proporcionando la atención durante todo el año escolar, incluso en los recesos académicos, en territorios priorizados; favoreciendo la participación de las comunidades en la operación, entre otros, con el fin de contribuir al Derecho Humano a la Alimentación de los niños del sistema educativo. (Congreso de la República de Colombia, 2023).

Por lo expuesto previamente, se hace necesario definir conceptos como seguridad alimentaria y nutricional, derecho a la alimentación, derecho a la educación, participación social y política alimentaria en Colombia; conceptos que dan fundamento a la investigación y enmarcan la discusión relacionada con la alimentación escolar.

2.1 Seguridad alimentaria y nutricional

Almeida y Scholz (2008) citado por (Pachón, Medina Moreno, & Pachón Ariza, 2018) mencionan el origen oficial del concepto de seguridad alimentaria, al final de la segunda Guerra Mundial, con la conformación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Debido a la poca disponibilidad de alimentos en la época, era de vital importancia aumentar la oferta y la producción de alimentos, como una solución viable para resolver el problema del hambre. En busca de mejorar la productividad agrícola, durante los años 60, se impulsó el desarrollo de una agricultura a gran escala, a la que se denominó “revolución verde”. Como principal objetivo se propuso la obtención de grandes volúmenes de alimentos para combatir el hambre en el mundo; no obstante, y pese a la alta tasa de productividad que había en cereales y otros alimentos, su implementación no cumplió con las expectativas. Este fracaso, hizo posible ampliar la comprensión del problema, al develar que el hambre no significaba única y exclusivamente

la carencia de alimentos, como se hacía evidente, significaba la imposibilidad de acceder a éstos por parte de la población mundial más vulnerable.

Durante los años 90, con la liberación del mercado, la sobreproducción de alimentos de los países desarrollados, empezó a competir con los productos agrícolas de los países en vía de desarrollo, quienes encontraron más económico obtener del exterior (Vásquez, 2021), productos que antes sembraban en los territorios. Esto último significó una considerable desventaja para ellos pues, al no ser competitivos en calidad, cantidad ni precio, vieron afectada su producción campesina y perdieron soberanía alimentaria.

Ante estos cambios, la FAO se vio en la necesidad de reestructurar el concepto de seguridad alimentaria, teniendo en cuenta que aún no se superaban el hambre y la desnutrición en los países más vulnerables. Bajo esta premisa, incorpora términos de calidad, nutrición, aprovechamiento biológico, diversidad cultural, derecho a la información y uso de recursos de manera sostenible. Cabe aclarar que, en ese entonces, todavía no habían sido integrados otros aspectos coyunturales y complejos, y no habían sido considerados por la FAO como elementos claves en la superación estructural de la inseguridad alimentaria (Jiménez, 2017; Citado por: Pachón, Medina Moreno, & Pachón Ariza, 2018)

La seguridad alimentaria y nutricional (SAN) parte del derecho humano a la alimentación, principio que ha sido consolidado y reconocido normativamente en Colombia, gracias a los compromisos adquiridos en los distintos acuerdos internacionales. De esta manera, Colombia establece la importancia del tema alimentario como un tema de interés global, a pesar de que aún haga falta un compromiso mayor, para disminuir los factores que impiden la implementación de este derecho.

El concepto de SAN ha evolucionado históricamente, sustentado por actores nacionales e internacionales, desde diferentes perspectivas, y en Colombia ha quedado definido en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional como (DNP, 2008):

“[...] 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” (pág. 90)

Organismos internacionales como la FAO, establecen la construcción de la SAN en cinco ejes principales, clasificados en tres dimensiones, dado que interactúan al mismo tiempo a nivel individual, familiar y social. Tanto el Estado como la sociedad, deben crear estrategias para lograr el desarrollo de estos ejes en toda la población.

Tabla 2-1

Dimensiones y ejes enmarcados en la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Dimensiones	Ejes
Medios económicos	Disponibilidad Acceso
Calidad de vida y fines de bienestar	Consumo Aprovechamiento
Calidad e inocuidad alimentaria	Calidad e inocuidad de los alimentos

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Obtenido en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/PSAN%20pagina%20web.pdf>

No obstante, la definición de SAN carece, para Maye y Kiwan (2013), de un factor holístico, en el que se desconocen las necesidades de los individuos y/o comunidades (citado por: Pachón, Medina Moreno, & Pachón Ariza, 2018). Por esta razón y en busca de incorporar nuevas formas de concebir la seguridad alimentaria, el Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (OBSSAN) de la Universidad Nacional de Colombia, se ha propuesto reformular su definición, en aras de integrar aspectos holísticos de la sociedad:

“Seguridad alimentaria es el derecho que tienen todas las personas de gozar, en forma oportuna y permanente, del acceso a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica; garantizándoles un estado de nutrición, salud y bienestar, que coadyuve con un desarrollo humano y les permita realizarse y ser felices” (OBSAN, 2007 citado en OBSAN y UN, 2010, pág. 9).

Para el OBSSAN, esta definición encierra interacciones complejas, que no deben ser ignoradas o simplificadas, pues cada término contenido en ella se relaciona con todos los componentes, integrando aspectos sociales, humanos, ambientales, económicos, culturales, nutricionales y alimentarios (Pachón et. Al, 2018; citado por Sandoval Jiménez,

2020).

2.2 Derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación es un derecho fundamental consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) en 1948. En el artículo 25 dice: “el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla” (Naciones Unidas, 2010).

Posteriormente en el año 1999 con la Observación 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales le da mayor contundencia al derecho a la alimentación consagrado en el artículo 11 del Pacto Internacional, en el que establece “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso la alimentación [...]”, y especifica: “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”, que no es solo el derecho a ser alimentado sino a una alimentación en condiciones dignas, obtenido con sus propios esfuerzos y recursos (Comité de Derechos Económicos, 2013).

Además se especifica, en el párrafo seis del artículo en mención, la necesidad de implementar en todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común, el poder obtener una alimentación adecuada, para lo cual debe tener acceso a medios físicos y económicos que le permitan su satisfacción: brindarle salud y bienestar, y no mera supervivencia.

El derecho a la alimentación debe ser implementado progresivamente en todos los Estados participantes, ya que ellos tienen “la obligación básica de adoptar medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, [...] incluso en caso de desastres naturales o de otra índole”; y así mismo, deben proporcionar mecanismos para evitar el hambre y la desnutrición en la población. Por lo cual, los Estados debe crear estrategias para que sus ciudadanos puedan obtener una alimentación adecuada (seguridad alimentaria), que garantice la disponibilidad y la accesibilidad de los alimentos, para cubrir las necesidades nutricionales en calidad y cantidad suficientes (Comité de Derechos Económicos, 2013).

En este orden de ideas, la Observación General N°15 del Comité de los Derechos del Niño, resalta la importancia de establecer medidas por parte de los Estados, para que se garantice el acceso a alimentos inocuos, nutricionalmente adecuados y culturalmente apropiados, con el objetivo de luchar contra la malnutrición. También se destaca el llamado

que hace el Comité, para incentivar la implementación de la alimentación escolar, permitiendo a los estudiantes tener acceso a una comida equilibrada durante el día y garantizando la nutrición y la salud de NNJA. De esta manera se espera mejorar el aprendizaje de los estudiantes, la participación en clase y evitar la deserción escolar (Naciones Unidas, 2013, pág. 13).

Por consiguiente, desde la esfera internacional, se hace evidente la intención por concretar y garantizar la seguridad alimentaria en la población de todos los países, convirtiéndose en algo significativo para la seguridad alimentaria nacional, al combatir la desnutrición, especialmente en poblaciones más vulnerables.

Colombia, con el propósito de acoger este concepto, inscribe en el artículo 44 de la Constitución Política de 1991 lo siguiente: “son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad (...)” (Const., 1991, art, 44)

2.3 Derecho a la educación

En el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se reconoce que toda persona tiene derecho a la educación y gratuita, especialmente en los grados de primaria y secundaria. El objetivo de la educación es desarrollar la personalidad, fortalecer los derechos humanos y las libertades fundamentales, propiciar el respeto a otros grupos étnicos o religiosos y poner en práctica las actividades de las Naciones Unidas para mantener la paz. Los padres escogerán el tipo de educación que les darán a sus hijos (Humanium, 2016).

Hacia el año 1966, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de los Derechos del Niño, donde reconoce el derecho del niño a la educación, al juego, a la atención en salud y a un entorno que lo apoye en su desarrollo.

Los Estados integrantes de las Naciones Unidas aprobaron, en 1989, la Convención Sobre los Derechos del Niño, con el propósito de defender y proteger la vida de la infancia. Esta Convención reconoce a los niños como individuos con derechos propios, que son además agentes sociales, económicos, políticos, civiles y culturales. Se les debe proteger por encontrarse en una etapa especial de formación, en la que necesitan ayuda para crecer, aprender, jugar y desarrollarse con dignidad (Unicef, 2016).

En estos acuerdos se reúnen expertos, para supervisar la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, conformada por los Estados parte. En el 2001 se presenta la Observación uno, donde se hace referencia a los propósitos de la educación planteados en el artículo 29 y se expone la importancia trascendental de la educación en la infancia. Ésta tiene como propósito promover valores supremos dirigidos a defender la dignidad humana, innata en todos los niños: que puedan desarrollar sus capacidades de una manera holística y aprendan el respeto por los derechos humanos, para integrarse de manera armónica a la sociedad y al medio físico que habitan. Ejemplo de ello, es que en el 2013, se reunió La Convención para tratar el tema del “derecho de los niños al disfrute del más alto nivel posible de salud”. Las conclusiones fueron consignadas en la Observación 15, numeral 46, literal b del artículo 24, donde se reconoce que “es deseable la alimentación escolar para garantizar, a todos los alumnos, acceso a una comida completa al día; algo que, puede elevar la atención de los niños en aras de su aprendizaje e incrementar el número de matrículas o niños escolarizados. El Comité recomienda combinar todo esto con una adecuada formación en materia de nutrición y salud, lo cual incluye la creación de huertos escolares y la capacitación de personal docente para fomentar la nutrición y los hábitos alimenticios saludables” (Plataforma de infancia, 2018, pág. 13).

Si bien, los derechos fundamentales han tenido un largo recorrido en los organismos internacionales, Colombia también los ha acogido para establecer principios rectores que impulsen el respeto y la protección de la infancia. En el artículo 67, de la Constitución Política de Colombia de 1991, se reconoce a la educación como un derecho fundamental y como un servicio público que brinda a todas las personas la oportunidad de adquirir conocimientos en ciencia, tecnología y/o valores culturales; lo cual también fomenta el respeto de los derechos humanos, la paz y la democracia. Además de lo anterior, en el artículo 44 se incluye el derecho a la educación de los niños, las niñas y los adolescentes, dando a ellos la prioridad (Const., 1991).

2.4 Participación social

La participación social agrupa las iniciativas que tienen las personas de congregarse, con el fin de obtener un beneficio, o pedir algún tipo de reivindicación relacionado con las estructuras sociales de poder. La participación busca la configuración de nuevos espacios sociales o la inclusión de actores en movimientos, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para reclamar situaciones o demandar cambios en la esfera pública.

La participación ciudadana es una acción colectiva o individual, que les permite a los diferentes actores sociales influir en los procesos, proyectos y programas que afectan la vida económica, política, social y cultural del país. De ahí la importancia que tiene que cada sujeto, en el ejercicio de su ciudadanía, conozca y ejerza los derechos que otorga una sociedad democrática, participativa y pluralista como es Colombia (Del Castillo Matamoros, Gordillo, Mendoza Vargas, & Sánchez Sarmiento, 2013).

Al ser la participación un proceso social, las personas pueden ejercer mecanismos formales y no formales para intervenir en políticas públicas. Todos los ciudadanos poseedores de derechos y deberes, buscan un interés general o colectivo y, en la constatación de su cumplimiento, ejercerán el derecho y tendrán el deber de hacer control social para prevenir, proponer, acompañar, vigilar y controlar la gestión de los programas, proyectos, planes, etc. Esto es fundamental tanto en las etapas de planeación o ejecución, como en las de verificación de resultados de las actividades desarrolladas.

La Constitución Política de Colombia de 1991 tiene consignada, como parte de los derechos ciudadanos, la posibilidad de participar e intervenir en la gestión pública. Esto incluye además, la forma como los ciudadanos participarán en la planeación, el seguimiento y la vigilancia de los resultados de la gestión. Lo anterior se encuentra definido en el artículo 270, que faculta a los ciudadanos a realizar control de la gestión pública como se plantea a continuación: “la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública y sus resultados, para que se cumplan en los diversos niveles administrativos” (Secretaría del Senado, 2024).

Las veedurías ciudadanas son un tipo de control social, donde los ciudadanos pueden ejercer su derecho a la participación, con la fiscalización de la gestión pública en distintos niveles de la administración. Las veedurías se pueden ejercer de la siguiente manera (MEN, pág. 7, 2022):

- En el manejo de los recursos públicos empleados en los planes, programas y proyectos de la administración.
- En el desempeño de los funcionarios públicos en la gestión de los servicios de la administración.
- En el logro de los objetivos propuestos por la Administración en términos de eficiencia, eficacia y celeridad.

- Sobre la contratación y en especial sobre los contratos que un particular hace con el Estado, ya que estos son documentos públicos. Esto se ha establecido además en el artículo 66 de la Ley 80 de 1993: “todo contrato que celebren las instituciones del Estado estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano”.

También hay participación ciudadana cuando se realizan audiencias públicas, donde se establecen algunos parámetros para que los ciudadanos expresen su opinión frente a la ejecución de los recursos públicos. En este sentido, las entidades estatales tienen el deber de rendir cuentas sobre su gestión en un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía, para fomentar la transparencia, generar confianza entre gobernantes y ciudadanos, propiciar el ejercicio del control social a la administración y hacer seguimiento de los proyectos en curso, ya sea para determinar su cumplimiento o para redireccionar las actividades en pro de alcanzar los objetivos propuestos (Función Pública, 2010).

2.5 Política alimentaria en Colombia

El marco legal donde se encuentra el PAE, está contenido en distintas fuentes de derecho, que van desde tratados internacionales incorporados al ordenamiento jurídico mediante el bloque de constitucionalidad, hasta resoluciones administrativas que condensan gran parte de los principios y disposiciones legales en aspectos técnicos (Melo & Cerdas, 2020).

La implementación de reglamentos jurídicos enfocados en la alimentación escolar, no da por sentado la mejora total en la nutrición y la salud de los estudiantes, pero sí aumenta la calidad de la educación, permite alcanzar de manera indirecta los logros esperados en el desarrollo cognitivo. Bajo esta premisa, “puede ser un incentivo eficaz para que los padres envíen a sus hijos a la escuela” (WFP, 2020).

El primer antecedente que se conoce en Colombia relacionado con expedir una norma para asignar recursos de la nación a los primeros restaurantes escolares, fue el Decreto 219 en 1936 en el gobierno de López Pumarejo. En 1941, se emite el Decreto 319 del Ministerio de Educación Nacional, en el que se establecen pautas para la asignación de recursos, con miras a la dotación y el correcto funcionamiento de los restaurantes escolares (MEN, 1941).

En los años cincuenta, la alimentación escolar hace parte del servicio de asistencia social

de SENDAS, con el gobierno del General Rojas Pinilla y posteriormente, esta Secretaría dará origen al ICBF, creado por el expresidente Carlos Lleras Restrepo y liderado por la primera dama de la Nación, Cecilia de la Fuente de Lleras, quien considera que todo lo referente a la infancia, debe ser manejado por una institución con la misionalidad de proteger los derechos de los niños y las niñas, por lo cual, se traslada el manejo de la alimentación escolar del Ministerio de Educación donde fue administrada durante 32 años a la nueva entidad creada en 1968, denominada Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). En el 2006 se articula a los objetivos del sistema educativo, Plan Sectorial 2006-2010, para disminuir los niveles de deserción de los estudiantes más desfavorecidos, con la entrega de complementos alimentarios, lo cual aumenta la cobertura y la focalización del PAE en este tipo de poblaciones (ICBF, 2013).

Con la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 del presidente Juan Manuel Santos, se determinó de nuevo el traslado del Programa de Alimentación Escolar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación (MEN), con el fin de dar universalidad al programa. Así pues, en el párrafo 4 del artículo 136 (MEN, 2014) se estipula lo siguiente:

“Con el fin de alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar –PAE-, el Gobierno Nacional trasladará del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales” (pág. 7).

Con el traslado del PAE al Ministerio de Educación Nacional (MEN) y posteriormente a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UApA), se han intensificado los mecanismos de participación ciudadana: los Comités de Alimentación Escolar (CAE), las mesas públicas, las veedurías ciudadanas, la rendición de cuentas, etc. Para ello, se ha invitado a participar activamente a los actores de las comunidades educativas, en especial a los padres de familia, para que sean veedores del PAE y monitoreen la operación (Ley 2042 de 2020). Sin embargo, según lo evidenciado por la Contraloría y lo expresado en las entrevistas, por padres de familia y docentes, el CAE, es tan solo un formalismo y pese a que éstos últimos admiten la importancia del control comunitario en la operación del PAE, la actividad de vigilancia se hace esporádicamente y es poco efectiva para mejorar la prestación del servicio (UApA, 2022,

pág. 35)

La ejecución del Programa de Alimentación Escolar se ha ajustado a las metas de los planes nacionales de desarrollo desde sus inicios, con el fin de evitar la deserción, mejorar los procesos de aprendizaje en la jornada escolar, y contribuir a mejorar el estado nutricional de niños, niñas y adolescentes con aporte de alimentos saludables.

3. Capítulo 3. Estado del arte

En una búsqueda exhaustiva, se ha reconocido una inmensa cantidad de información bibliográfica relacionada con los programas de alimentación escolar, abordándose temas muy variados: referente a la percepción de los programas por parte de distintos actores (docentes, padres de familia, estudiantes, etc.), al desempeño académico de los estudiantes que reciben el complemento alimentario, a la compra de alimentos de agricultura familiar para el restaurante escolar, etc., sin embargo, de lo anterior, son escasas las investigaciones que tienen como propósito identificar la participación de las comunidades educativas, en especial de los padres de familia, en la ejecución del PAE.

Un estudio que analizó la participación de la comunidad educativa en la operación del PAE, fue el de Gamboa et al. (2021), quienes compararon la intervención de la comunidad educativa en los PAE de Costa Rica y Guatemala, con el propósito de identificar las principales características que influyen en el funcionamiento de los programas de alimentación al interior de las escuelas urbanas y públicas, y la percepción de la comunidad escolar sobre su ejecución.

En Brasil se destaca una valiosa recopilación de estudios acerca de las formas de intervención y participación de la comunidad educativa en la ejecución del PAE, pero se hace énfasis en el mejoramiento de estos mecanismos para vincular la agricultura familiar y atraer consigo el desarrollo local en el país.

Por esta misma línea, se han encontrado investigaciones realizadas en Perú, a nivel regional, que proponen evaluar la operación PAE, así como los mecanismos de participación ciudadana desarrollados con miras a ofrecer una alimentación nutritiva y permanente a los estudiantes de las instituciones públicas. (Lombardi et. al, 2022).

3.1 Programa de alimentación escolar

En primera medida, un programa es un instrumento de planificación capaz de organizar ciertos objetivos concretos: su propósito es resolver un problema o satisfacer una necesidad a través de metas establecidas en un plan y definidas con anterioridad en una política pública de carácter nacional o regional.

En el caso particular que nos convoca, se busca que el programa de alimentación escolar funcione como una solución paliativa, en países con altos índices de pobreza causados por desigualdades estructurales históricas y lo hace a través de asistencia nutricional básica, cuyos objetivos adicionales, y no por ello menos significativos, son los de garantizar el derecho a la educación, evitar la deserción de niños, niñas, jóvenes y adolescentes y mejorar los procesos de aprendizaje durante la jornada escolar (Figueroa & Sousa, 2005).

Ahora bien, el origen de los principales programas sociales, vinculados con la asistencia alimentaria, tomaron como punto de partida al Plan Marshall¹, que impulsaba a los países europeos que recibían ayuda internacional, a tomar un rol activo en el fortalecimiento de la planificación, la administración y la logística de la distribución de alimentos, teniendo en cuenta que la logística de la distribución, era insuficiente y hacía necesaria una mayor ingesta alimenticia para alcanzar la meta de restaurar el derecho social a una alimentación adecuada (Lombardi et. Al, 2022).

A partir de ahí, los países han puesto en consideración diversas políticas públicas y programas sociales, que les han permitido disminuir los índices de pobreza, y las desigualdades sociales presentes en los distintos grupos etarios de la sociedad para propender por su erradicación.

En este sentido, los programas alimentarios de asistencia social pueden ser financiados con el presupuesto general del Estado: recursos provenientes de impuestos directos (empresas públicas), o indirectos, de cooperación internacional y bajo el principio de solidaridad que apoya a los países más vulnerables del mundo (Abramo & Morales, 2019).

¹ Desde 1948 Estados Unidos ayuda a Europa Occidental económicamente para que reconstruyeran los países después de la Segunda Guerra Mundial como objetivo principal. Otros objetivos era eliminar las barreras de comercio, modernizar la industria europea y evitar la propagación del comunismo en el continente. Obtenido en: https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/3410/Lombardi%2C%20Gina_Trabajo%20de%20investigacion_Maestria_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Lo aportes alimenticios para los estudiantes, pueden constar de refrigerio, desayuno o almuerzo, y son analizados por los gobiernos de acuerdo con criterios de costo-efectividad, con el fin de establecer si la administración del programa va a ser centralizada o descentralizada, teniendo en cuenta los criterios de calidad de los alimentos, el valor nutricional, los costos y el consumo de alimentos locales, entre otros aspectos que impactarán positiva o negativamente en la salud de los niños.

3.2 Programas de Alimentación Escolar en el mundo

Los programas de alimentación escolar se han convertido en la red de seguridad social más extensa del mundo, creando una oportunidad para transformar las vidas de los niños afectados por la crisis alimentaria junto con sus familias. De acuerdo con el último reporte del Programa Mundial de Alimentos (2022), recopilados en 176 países, 418 millones de niños y niñas en el mundo se benefician en la actualidad de comidas escolares. Latino América y el Caribe (LAC) ocupa el segundo puesto al suministrar el alimento escolar a 80 millones de estudiantes, seguido por la población que recibe este complemento en el Sur de Asia, sin embargo, LAC tiene la mayor cobertura del programa con un 91% respecto a las otras regiones del mundo². El 41% corresponde a niñas y niños matriculados en primaria, y aumenta al 61% en los países de ingresos bajos. Además, el mayor número de niños que reciben PAE, se encuentran en países de ingresos medio - bajos (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) (WFP W. F., 2022).

La encuesta realizada por la Fundación Global de Nutrición Infantil (FGNI) en 139 países, de la base de datos de 2019 y 2021, sobre programas de alimentación escolar, indica que al menos 33.3 millones de niños recibieron alimentos a través de programas de alimentación escolar para el comienzo del año 2020. Un 27% correspondía a niños de primaria y secundaria siendo mayoría los de primaria. Además si se estima por regiones, América Latina y el Caribe tienen el mayor porcentaje de cobertura con un 55% ocupando Brasil el primer lugar, seguido de Europa, Asia central y América del Norte con un 47%.

Por otra parte, de los 183 programas de alimentación escolar evaluados, se destaca la diversidad de enfoques para dirigirse a los beneficiarios: unos tienen como prioridad las poblaciones con altos niveles de pobreza e inseguridad alimentaria, otros se basan en las

² África subsahariana, Pacífico y Asia de este, medio este y norte de África, Europa y Asia central, norte América y latino América y el Caribe. Obtenido en: https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000147725/download/?_ga=2.80728279.1976152890.1686174658-1284875404.1684535835

características individuales como los ingresos del hogar o los grupos marginales y por último se seleccionan los titulares de derecho con respecto a la focalización universal. A su vez, el 93% de los programas de alimentación escolar tienen como objetivo “satisfacer las necesidades nutricionales y/o de salud de los estudiantes”; y lo sigue el objetivo de “prevenir o mitigar la obesidad”, especialmente en los países de ingresos altos (Global Child Nutrition Foundation, 2022).

En lo referente a la participación comunitaria en los programas de alimentación escolar de las regiones de América Latina y el Caribe y de África subsahariana³, presentó un 59% de vinculación a agricultores al PAE, siendo tenidos en cuenta sus productos en la oferta de los alimentos para ser incluidos en los menús, además de emplear prácticas respetuosas con el ambiente.

Mientras tanto en otras regiones, el compromiso se da más con empresas del sector privado (71%) y en este enfoque se destacan Europa, Asia central, América del Norte, oriente medio y África del norte. Un aspecto por mejorar, que determinó la encuesta del FGNI, estuvo relacionado con la impredecible financiación para dar continuación al programa y la apremiante necesidad de supervisar la gestión de los recursos del PAE (Global Child Nutrition Foundation, 2022).

Por consiguiente, en la necesidad de evitar la impredecible financiación de los programas de alimentación escolar y mejorar su supervisión por parte de los gobiernos, la FAO presentó el Marco para la Alimentación y la Nutrición Escolar que pretende desarrollar y fortalecer las políticas y los programas de alimentación con el fin de mejorar la nutrición de los niños en las instituciones educativas.

La legislación tendiente a los programas de alimentación escolar y seguridad alimentaria, deben guiar en la consecución de una nutrición y alimentación adecuada en los NNJA de las instituciones educativas pública y la comunidad, mediante prácticas agrícolas sostenibles⁴. La FAO (2020), en su marco para la alimentación y la nutrición escolar, propone un modelo sistémico que genera sinergias en cuatro componentes transversales:

³ El 83% de los programas involucran a los agricultores en programas de alimentación escolar, destacándose Brasil, Guatemala y Chile. Obtenido en: <https://gcnf.org/wp-content/uploads/2022/11/GCNF-Poster1-LAC-V1-1.2.pdf>

⁴ De acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el objetivo 2 busca terminar con todas las formas de hambre y desnutrición para el 2030 mediante el acceso suficiente y nutritivo de alimentos durante todo el año para todas las personas. Una de las estrategias es mediante la promoción de prácticas agrícolas sostenibles por parte de pequeños agricultores. Obtenido en: <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals/hambre-cero>

I) promover un entorno alimentario escolar saludable, con alimentos escolares adecuados; II) integrar la educación alimentaria y nutricional al sistema escolar; III) estimular la compra en cadenas de valor inclusivas para los alimentos escolares y IV) crear entornos políticos propicios.

Al ser la comunidad escolar el punto de convergencia del modelo sistémico propuesto por la FAO, primero es importante estimular la participación⁵ activa, con miras a la construcción de la sostenibilidad y la ampliación del programa, acogiendo las sugerencias de la misma comunidad para resolver vulnerabilidades como la inseguridad alimentaria, las disparidades socioeconómicas, la desigualdad de género y el origen étnico, etc. (FAO, 2020).

Lo anterior es una propuesta para combatir el hambre con las instituciones educativas, como un entorno favorable capaz de fomentar la salud y la nutrición. En Latinoamérica se han impulsado asistencias técnicas a instituciones nacionales por parte de la FAO y a través de agencias de cooperación internacional que invitan a los dirigentes políticos a priorizar en sus agendas la lucha contra la malnutrición. Un ejemplo de esto se observa en la Ley de Alimentación Escolar de Guatemala (2017), al establecer que el 50% de los alimentos deben provenir de los agricultores familiares.

Además de lo anterior, la descentralización del PAE, a través de las asociaciones de padres de familia de cada escuela (responsables de comprar alimentos para el menú del programa), apoya también el empoderamiento de la comunidad escolar. Por esta misma línea, se encuentra República Dominicana, para quienes es de vital importancia la participación de los diferentes actores del sistema educativo nacional, incluyendo los estudiantes; y Perú con el programa denominado Qali Warma, en el que involucran tanto entidades, como de autoridades locales y municipales (WFP, 2022; FAO y WFP, 2019).

⁵ Contribuyendo al derecho de la comunidad escolar a la alimentación donde promueve el desarrollo socioeconómico de las comunidades y los sistemas alimentarios locales que contribuyen a una mejor alimentación. Obtenido en: <https://www.fao.org/3/ca4091es/CA4091ES.pdf>

3.3 Programa de alimentación escolar en países Latinoamericanos

3.3.1 Programa Nacional de Alimentación Escolar de Brasil

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) de Brasil, se oficializó como política en 1955 con el Decreto 37.106, inicialmente denominado “Campaña de Almuerzo Escolar,” que con el tiempo pasó a llamarse “Merienda Escolar”. Se encuentra bajo la dirección del Ministerio de Educación, atiende a más de 45 millones de estudiantes y es considerado uno de los mejores programas sociales que hay en el mundo. La administración del PNAE queda descentralizada desde 1994 con la Ley 8913, que definió como responsables a los estados y los municipios para la ejecución; pues antes de la fecha en mención la gestión era centralizada, siendo responsable el Gobierno Federal de todas las etapas de la operación, desde la planificación del menú hasta la adquisición y distribución de los alimentos en todo el territorio nacional. (Santos & Bandeira, 2016).

La descentralización del PAE fue consecuencia de la reivindicación de actores que proponían políticas alternativas con respecto al gobierno de turno, que pretendían defender la seguridad alimentaria con la descentralización de la gestión de recursos a través de la participación de las asociaciones de padres de familia y maestros, donde esté integrada la producción local, compuesto por los pequeños productores organizados (Rodrigues Paulo, 2011; Flexor Georges y Grisa Catia, 2016).

En 1998, el Fondo Nacional de Desarrollo Educativo (FNDE) se convirtió en el organismo del gobierno federal responsable de la gestión del programa establecido por la Medida Provisional N°1784 del año en mención, con el propósito de regular, controlar y monitorear el gasto de los recursos del PNAE transferido a los municipios, Distrito Federal y estados (Entidades Ejecutoras). Otro aspecto que cubría la Medida Provisional era la reducción del número de alimentos procesados en la lista de los productos que serían comprados con los recursos federales para el programa (WFP y Policy international, 2013).

En el artículo 4 de la Ley 11.947 de 2009 se estableció que El Programa Nacional de Alimentación Escolar - PNAE tiene como objetivo “contribuir al crecimiento y desarrollo biopsicosocial: aprendizaje, rendimiento escolar y formación de hábitos alimentarios saludables en los alumnos, y busca conseguirlo mediante acciones de educación alimentaria y nutricional, con la oferta de raciones que cubran sus necesidades

nutricionales durante el término lectivo” (FAO, ABC/MRE Y FNDE/MEC, 2023, pág. 21). Adicional a esto se recomienda que el 30% de los recursos transferidos al Estado o al municipio, sean empleados para la obtención de alimentos de agricultura familiar en los centros escolares, con el propósito de estimular el comercio local y a los pequeños productores rurales. Esto permite suministrar menús basados en la cultura alimentaria local y también proponer mayor participación popular en la fiscalización del uso de los recursos asignados al PNAE, para garantizar el abastecimiento de la alimentación escolar adecuada. Los estados y los municipios conformarán los Consejos de Alimentación Escolar como órganos fiscalizadores, deliberativos y consultivos, y éstos estarán compuestos por la sociedad (Jurídicos, 2009).

Modelo operativo del PNAE

Históricamente en el PNAE de Brasil se ha tenido dos modalidades centralizada y descentralizada. Sin embargo, en esta última, se generaron varias sub-modalidades para ejecutar el programa. A continuación, se presentan cuatro sub-modalidades (Santos y Bandeira, 2016; Borges B. y Chmielewska, D., 2011):

- Modelo centralizado: cuando las Entidades Ejecutoras gestionan el recurso para comprar las comidas escolares mediante procesos de licitación y las distribuye a las escuelas; también elaboran el menú, supervisan y evalúan la alimentación escolar. Esta forma de gestión es la más empleada por los Estados y Municipios brasileños; ya que tiene como ventaja el no hacerse cargo la escuela de la compra de alimentos ni del almacenamiento de los mismos.
- Modelo descentralizado o escolarizado: los recursos van directamente a los centros educativos para comprar las comidas escolares. Este modelo operativo requiere de la creación de unidades ejecutivas representativas de la comunidad escolar, como la conformación de una asociación de padres de familia y maestros, consejo escolar, entre otros, que se responsabilicen de recibir y ejecutar los recursos destinados al programa. Dentro de las actividades que asumirían estas unidades ejecutivas representativas serían, el recibir y almacenar los alimentos, preparar y distribuir comidas; asumiendo las escuelas las actividades de gestión como compra y planificación, bajo la supervisión del Departamento de Educación. Este modelo es el menos utilizado en Brasil, y se implementa en los colegios estatales.

La ventaja de este tipo de operación es que la compra puede contemplar productos de la agricultura local, fortalecer la economía de la región y ofrecer un menú acorde con las características alimentarias de los estudiantes. Como desventaja está la ausencia de un equipo calificado para garantizar la calidad de la ejecución del programa, así como el logro efectivo de sus objetivos.

- Modelo semidescentralizado o mixto: el Departamento de Educación compra alimentos no perecederos y los distribuye a las escuelas, y transfiere recursos a las instituciones educativas para la adquisición de alimentos perecederos; es decir, sólo una parte de la comida la compra la misma escuela.
- Modelo de subcontratación: se contrata una empresa para proporcionar comidas preparadas a los estudiantes. Las compras de alimentos las realiza el Ayuntamiento o el Departamento de Educación del Estado, que también define el menú y supervisa la implementación de las comidas escolares suministradas por la empresa.

Concluye Santos y Bandeira (2016) que, en Brasil al tener un inmenso territorio, es difícil definir el mejor modelo de gestión del programa de alimentación escolar que se puede aplicar a los distintos estados y/o municipios, pues las características y problemáticas son muy variadas en cada región; por lo cual, los municipios o Estados ofrecen una alimentación escolar utilizando el tipo de gestión que más se ajuste a su realidad.

Conformación de los Consejos de Alimentación Escolar.

Durante el gobierno de Itamar Franco, con el propósito de mejorar la calidad de las comidas y reducir los costos operativos de la centralidad de la gestión de la alimentación escolar, en julio de 1994 se expidió la Ley 8913, que establece la descentralización de los recursos financieros dedicados a la alimentación escolar. Las Secretarías de Educación de municipios, estados y el Distrito Federal pasaron a ser responsables del gasto de los recursos públicos de la nación destinados para el programa; por ende, pasaron a ser las Entidades Ejecutoras (EE). (Rodrigues Paulo, 2011; Flexor Georges y Grisa Catia, 2016).

Este reglamento creó los Consejos de Alimentación Escolar (CAE), decretando que los recursos financieros designados a los Estados, al Distrito Federal y a los municipios relacionados con el PNAE sólo serían transferidos mediante la creación de los CAE. La formación de los CAE se estableció como condición para el funcionamiento del PNAE,

siendo un mecanismo de control social sobre los recursos transferidos a los Estados y municipios y la posibilidad de la sociedad para participar y controlar el proceso de toma de decisiones en relación con la gestión. En la actualidad, sigue siendo un condicionante la creación de los CAE para la transferencia de recursos financieros del Fondo Nacional de Desarrollo Educativo (FNDE). La exigencia para la creación de CAE en los municipios brasileños ocurrió con la Medida Provisional n° 1979-20 de 2000, estableciendo en el § 7 el FNDA está autorizado a no transferir recursos financieros a los Estados, al Distrito Federal y a los municipios, en la forma establecida por su Consejo Deliberante en los siguientes casos: a) no constituir el CAE respectivo, dentro de los noventa días, contados a partir del 5 de junio de 2000; b) no presentar cuentas y c) no aplicar pruebas de aceptabilidad y control de calidad a los productos adquiridos con recursos del PNAE, que serán reglamentados por el FNDE (Balestrin, Jung y Sudbrack, 2016).

3.3.2 Programa de Alimentación Escolar de Perú

Con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en el 2011, se reestructuró el programa social que suministraba alimento a la población más vulnerable de Perú, surgiendo al año siguiente el nuevo programa dirigido exclusivamente a la alimentación escolar denominado Qali Warma, con el Decreto Supremo n° 008-2012-MIDIS, teniendo por objeto general “garantizar un servicio de alimentación para niñas y niños de instituciones educativas públicas en el nivel de educación inicial a partir de los 3 años de edad y en el nivel de educación primaria” (MIDIS, 2012). No obstante, en el 2014, con el Decreto Supremo 006--MIDIS, se incorporó al programa estudiantes de secundaria ubicados en la población indígena y que hacían parte de la jornada completa, con el fin de mejorar la asistencia, la permanencia y promover hábitos alimentarios adecuados. Para el 2022 se atendió a 4,243,054 niños, niñas, jóvenes y adolescentes en la nación (MIDIS, 2022).

El programa identifica 8 regiones alimentarias, compuestas por 27 unidades territoriales. Cada región comparte una identidad culinaria similar, integrando los mismos productos, así como los mismos hábitos de consumo local, suministrándose a los estudiantes menús que se acogen a las costumbres alimentarias de cada lugar (MIDIS, 2022).

La operación del programa se conduce bajo el modelo de co-gestión a través de la Resolución Ministerial n° 181-2019-MIDIS, que incorpora diferentes actores en la operación del PAE, a pesar de convertirse en un reto participativo y teniendo en cuenta

que permite mayor transparencia. Para la cuestión de la compra de alimentos, Qali Warma ha organizado en todo el territorio, 116 Comités de compra conformados por la comunidad, entre padres de familia, municipalidad que agrupa el mayor número de escuelas, instituciones de salud del área y gobernadores de los territorios, etc. La intención es realizar la fase de compra de alimentos a empresas MYPES de cada región y apoyar la agricultura familiar. Por otra parte, en cada colegio se conforma un Comité de Alimentación Escolar (CAE), compuesto por el director o docente y dos padres de familia, para hacer control del alimento suministrado a los estudiantes. En el 2022 llegó a tenerse 65.803 CAE (MIDIS, 2022; Romero, 2013).

Por tanto, Qali Warma funciona mediante la articulación del Comité de Alimentación Escolar (CAE), el Comité de Compra (CC), los proveedores, el Estado y la sociedad civil. El CC de cada localidad focalizada tiene la responsabilidad de seleccionar y contratar a los proveedores para ofrecer el servicio y su distribución coordinada con los CAE de cada comunidad. El CAE debe entregar y recepcionar los alimentos en las instituciones educativas. En cuanto al Estado, este debe brindar supervisión y asistencia técnica a los CC, los CAE y los proveedores (Alcázar L., 2016).

En la Resolución Ministerial n.º 283-2017-MIDIS, se establece el Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar, resaltándose en el literal C, artículo 6 de las funciones de su operación, la necesidad de “Promover la participación y la cooperación de la comunidad educativa, de las organizaciones sociales y del sector privado en la implementación de las modalidades de gestión y atención de los servicios del Programa”. En el índice b, artículo 44, referente a los procesos misionales, contiene unas “fichas de proceso” relacionadas con la atención suministrada por el servicio de alimentación, el fortalecimiento de las capacidades de los actores y la supervisión o monitoreo del programa, en el que está muy presente la comunidad especialmente la educativa. Esto puede influir positivamente sobre el cumplimiento de los objetivos (República de Perú, 2017).

Conformación del Comité de Alimentación Escolar en el PNAE de Perú.

Menciona Pantagoso Garay (2017) al citar a PNAE Qali Warma (2015), los CAE son espacios de participación representativa de actores del programa, donde docentes, padres de familia y comunidad educativa en general, son reconocidos por el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma para ejecutar y vigilar la prestación del servicio

alimentario en la institución educativa pública. De acuerdo al literal a) del artículo 6 del Decreto N° 008-2012-MIDIS, los Comités de Alimentación Escolar son una de las modalidades de gestión del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma que brinda atención alimentaria diversificada a los beneficiarios.

El CAE se forma en cada institución educativa pública que recibe el servicio alimentario de Qali Warma (inicial, primaria y secundaria), encontrándose conformado como mínimo por tres integrantes (el director y dos padres de familia de la institución pública) y como máximo por cinco integrantes: El director o quien haga sus veces, de la institución educativa pública, quien preside el Comité, y podrá delegar sus funciones a un docente y/o administrativo de su institución educativa pública. Un (01) representante de docentes y/o personal administrativo como secretario del nivel inicial y/o primario y/o secundario de la Institución Educativa, según corresponda. Tres (03) representantes de los padres de familia de la institución educativa pública como vocales. En aquellos casos en que la institución educativa pública cuente con un Consejo Educativo Institucional (CONEI) constituido, los miembros del CAE deben ser representantes que participan en dicha instancia, de no ser el caso, los representantes deberán ser elegidos por la Asociación de Padres de Familia (APAFA) o madres o padres elegidos entre los representantes de los Comités de Aula y/o personas vinculadas directamente al servicio escolar, designadas formalmente por el Director (Ministerio de Educación de Perú, 2019, pág. 5).

Existen dos tipos de servicio CAE que acompañan y vigilan las etapas de operación para que se cumpla con el PNAE en los centros educativos. El primero se llama Modalidad Productos, que corresponde a la entrega de alimentos crudos a la institución educativa por el proveedor seleccionado; luego los miembros del CAE, padres de familia y docentes se organizan para preparar los alimentos y entregar estos a los beneficiarios para su consumo. El segundo tipo de servicio CAE se llama Modalidad Raciones, donde se suministra a los beneficiarios del colegio alimentos procesados industrialmente (MIDIS, Qali Warma, 2016).

3.3.3 Programa de Alimentación Escolar de Colombia

En el gobierno del expresidente Iván Duque, mediante el artículo 189 de la Ley 1955 de 2019, se determinó, la creación de una institución con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, que tuviera como objetivo fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar. Esta institución se denominó Unidad

Administrativa Especial de Alimentación Escolar- Alimentos para Aprender (UApA); entidad adscrita al MEN, y estructurada a través del Decreto 218 de 2020.

Por lo anterior, se expide la Resolución 335 de 2021 que sustituye a la Resolución 27452 de 2017, relacionada con los Lineamientos Técnico- administrativos, los Estándares y las Condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE (2017) y la UApA asume así, la responsabilidad de su reglamentación, teniendo como objetivo general:

“Suministrar un complemento alimentario que contribuya al acceso, la permanencia, la reducción del ausentismo, y al bienestar en los establecimientos educativos durante el calendario escolar y en la jornada académica de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial desde preescolar hasta básica y media, fomentando hábitos alimentarios saludables y aportando al logro de las trayectorias educativas completas con resultados de calidad” (UApA, 2021, pág. 4).

Dentro de las propuestas para mejorar el PAE, se incitó a la participación ciudadana, especialmente de los padres de familia, con la expedición de la Ley 2046 de 2020, para hacer acompañamiento, cuidar y vigilar los recursos en todas las etapas del desarrollo de actividades públicas y en especial en las del PAE (Congreso de la República, 2020).

En el gobierno actual del presidente Gustavo Petro, con el propósito de ofrecer un PAE más equitativo que contribuya a la seguridad alimentaria y en procura de la garantía del derecho humano a la alimentación, el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, potencia mundial de la vida”, propone estrategias como la conformación de modelos de operación diferencial, pertenencia territorial y enfoque étnico, que ayuden a incrementar la cobertura para llegar a la universalidad del Programa durante todo el calendario escolar, incluyendo los periodos de receso académico en las regiones priorizadas. Por otra parte, se hace énfasis en dar preeminencia a la participación de las comunidades en la operación del PAE, con el fin de facilitar el control social para su monitoreo.

Conformación del Comité de Alimentación Escolar en el PAE de Colombia

De acuerdo con el Ministerio de Educación (2021), en el Anexo técnico Participación ciudadana del PAE de Colombia de la Resolución 335 del 2021, el Comité de Alimentación Escolar (CAE) es un espacio establecido por la normatividad para animar la participación

ciudadana, el sentido de pertenencia y el control social durante la planeación y ejecución del PAE para mejorar la operación y atención a los beneficiarios. Cada institución educativa debe conformar un CAE o por sedes educativas de acuerdo con sus circunstancias, contando con previa aprobación del equipo PAE de la Entidad Territorial Certificada responsable de la prestación del servicio educativo. El CAE está compuesto por tres padres de familia del centro educativo, un representante del personal manipulador, un representante de los docentes de la institución educativa y otro docente en representación de las demás sedes, el personero estudiantil, dos estudiantes que sean representantes de curso, un representante de la Asociación de padres de Familia y el Rector de la Institución Educativa. Todos tienen voz y voto.

En el numeral 3 del artículo 2.3.10.5.1. del Decreto 1075 del 2015, se describe como los actores del programa y comunidad deben ejercer el derecho a la participación ciudadana y control social para hacer seguimiento y monitoreo constante a la ejecución PAE en el territorio o centro educativo por parte del operador, para que cumpla con las obligaciones y lineamientos técnicos, estándares y condiciones de operación del programa e informar cualquier irregularidad a los organismos de control correspondientes. Por tanto, este ente es el principal mecanismo de control ciudadano para el Programa, promovido por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender (UApA), entidad adscrita al MEN, que desarrolla la política de alimentación escolar (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2023).

El CAE tiene otras funciones como determinar ajustes en las focalizaciones individuales de estudiantes a partir de los cupos asignados para el establecimiento educativo de cada año, el rector puede presentar propuestas al operador o a la Entidad Territorial para mejorar la operación, socializar resultados de la gestión hecha por el Comité a la comunidad educativa a través de las Mesas Públicas que convoque la Entidad Territorial, enviar a la Entidad Territorial informe bimestral consolidado, participar en capacitaciones relacionadas a la gestión del PAE convocadas por la Entidad Territorial, gestionar con los padres de familia de las diferentes sedes educativas la vigilancia de las sedes y comunicar al CAE y establecer criterios para evitar la pérdida de alimentos (Ministerio de Educación, 2021).

Participación de la comunidad en la operación del PAE colombiano

- *Participación de los padres de familia en la Operación PAE-ICBF*

En la Evaluación de los operadores y de los resultados que determinaron la efectividad del PAE, realizada en el año 2013 por consultores y coordinado por el ICBF, se percibió la importancia que tuvo la activa participación de las asociaciones de padres de familia en la operación del Programa.

Con la Ley 1176 de 2007, acudiendo a la autonomía de las entidades territoriales, se empiezan a distribuir los recursos del ICBF a los municipios en un proceso de descentralización. En este caso, el Consejo Municipal de Política Social (CPS), se encargaría de la planeación del PAE con la unificación de los recursos de distintas fuentes en una bolsa común, además de hacer seguimiento a la participación de las comunidades educativas.

Cabe resaltar que el Comité de Alimentación Escolar (CAE) es considerado el principal mecanismo de control ciudadano, pues fomenta la participación de la comunidad, especialmente de personas que están ligadas a la sede educativa. El Comité está conformado por el rector del centro educativo o su delegado, tres padres de familia, un representante del personal manipulador que sea padre de familia, el personero estudiantil y dos estudiantes beneficiarios, quienes pueden optimizar la operación del PAE por medio de su verificación, al conocer a fondo las necesidades de las sedes. En la actualidad y de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 2042 de 2020, el CAE está presidido por los padres de familia y no por el rector, como lo fue en sus inicios, sin embargo, según lo evidenciado por la Contraloría, lo expresado por madres y padres de familia y por los docentes en las entrevistas realizadas, este Comité es un formalismo. De las instituciones consultadas, se identificó que el 69.8% ya han conformado los CAE, pero solo el 42.9% de las sedes cumplen con los requerimientos de conformación; disminuyendo este porcentaje en las sedes pequeñas. En este sentido “se reconoce el desinterés de los participantes por hacer efectivo su rol en el fortalecimiento del Programa”. A pesar de que varios actores admitan la importancia del control comunitario en la operación PAE, éste se hace esporádicamente y como lo perciben los participantes, es poco efectivo si quiere configurarse como mecanismo de mejora en la prestación del servicio.

Programa de Alimentación Escolar con enfoque étnico territorial. Ejemplo del Pueblo Nasa

Con la Resolución 18858 del 2018 se da la posibilidad a los grupos indígenas que el operador del PAE sea manejado por las autoridades de la comunidad: “autoridad indígena,

cabildo, resguardo, asociación de autoridades tradicionales en su calidad de entidades públicas de carácter especial y organización indígena en su condición de entidad sin ánimo de lucro, contratadas para ejecutar el Programa de Alimentación Escolar en aquellos establecimientos educativos que atienden población mayoritariamente indígena o que se encuentren en territorio indígena”; además se crea un plan alimentario indígena propio en el que se determinan los menús bajo la modalidad de Olla comunitaria. (MEN, 2018, pág. 5).

El Programa de Alimentación Escolar para los Pueblos Indígenas tiene como objetivo en su Resolución 18858:

“definir los Lineamientos Técnicos - Administrativos, Estándares y Condiciones Mínimas para la prestación del servicio y la ejecución del Programa de Alimentación Escolar - PAE en los establecimientos educativos que atienden población mayoritariamente indígena y aquellos que se encuentren ubicados en territorio indígena” (MEN, 2018, pág. 6).

También se plantea la creación de espacios que fortalezcan los saberes alimentarios propios, desde su cultura y cosmogonía, en el rescate de su autonomía como comunidad y de su auto- gobernanza.

Para el caso de las compras locales de alimentos, se realiza a pequeños y/o medianos productores y/o comercializadores de la región, facilitándose la obtención mínima del 20% de alimentos, bienes y servicios imprescindibles para la operación del programa; siempre cumpliendo con las características de calidad e inocuidad establecidas por la normatividad (MEN, 2018).

De acuerdo con la investigación realizada por Leidy Sandoval (2020): “La alimentación escolar del pueblo Nasa: análisis desde un enfoque decolonial”, se encontraron estrategias dirigidas a fortalecer la alimentación escolar, sin que la comunidad perdiera su soberanía ni su seguridad alimentaria o nutricional gracias a la conservación de sus tradiciones y saberes. Una de las estrategias de este pueblo para recuperar las tradiciones culinarias, es mediante la oralidad y la rememoración colectiva de los saberes ancestrales, que son transmitidos en la alimentación escolar. Este proceso se realiza a través de las guías alimentarias y los ciclos de menús territorializados, acordes con la realidad local de la comunidad.

Otra manera de integrar las tradiciones en la alimentación, es con la preservación y el aumento en la compra de alimentos autóctonos, de productores locales que pueden abastecer el restaurante escolar. De este modo, se fortalecen las asociaciones de agricultores que hacen parte de la comunidad, bien sea para adquirir alimentos frescos o para estimular la transformación de las materias primas que se producen en el sector. Esto permite reducir los intermediarios de las cadenas de comercialización, disminuir los tiempos de entrega y los costos de la operación y ofrece un apoyo importante al comercio local que revaloriza la alimentación propia (Jiménez, 2020).

4. Capítulo 4. Objetivos y metodología

4.1 Objetivo general

Realizar un análisis comparativo de las estrategias y factores asociados a la participación de la comunidad educativa y padres de familia, para la operación del PAE en Perú y Brasil, que aporten al fortalecimiento del PAE en Colombia.

4.2 Objetivos específicos

- Identificar las experiencias de participación de la comunidad educativa y padres de familia en la operación del programa de alimentación escolar (PAE) en Brasil, Perú y Colombia a partir de la revisión bibliográfica.
- Reconocer tipos de estrategias y factores asociados a la participación de la comunidad educativa y padres de familia en el programa de alimentación escolar (PAE) de los países estudiados.
- Aportar insumos a los procesos de participación de la comunidad educativa en el PAE colombiano a partir de las experiencias exitosas identificadas en Perú y Brasil.

4.3 Metodología

La metodología de profundización en este trabajo es de tipo cualitativo y se empleó como marco de referencia metodológico el Estudio de Caso Múltiple, mediante la revisión documental.

4.3.1 Estudio de caso.

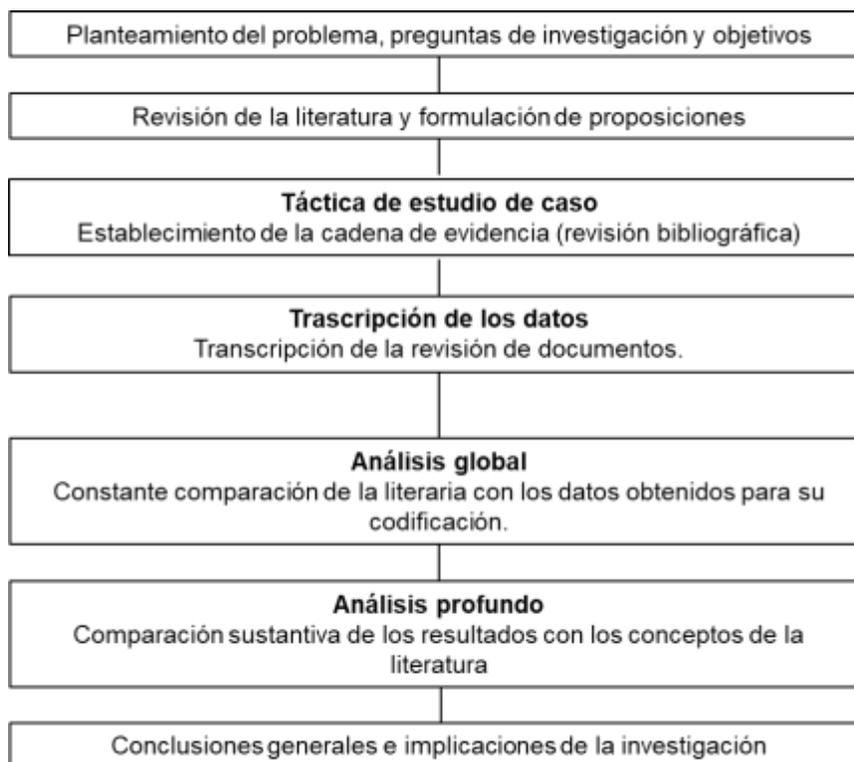
De acuerdo con Stake (1995) y Merriam (1988), citados por Creswell (2007), un estudio de caso busca identificar un caso o varios en concreto en un tiempo y espacio determinados, a través de múltiples fuentes de información, para obtener una recolección detallada a

profundidad y plasmar con rigurosidad el caso a investigar. Las múltiples fuentes de información pueden ser entrevistas, observación de documentos, material audiovisual y reportes (pág. 46).

Para el desarrollo del proyecto de investigación se tomó como referencia metodológica el artículo “El método de estudio de caso de la PhD Piedad Cristina Martínez Carazo”, donde se expone el diseño del proceso a seguir en el estudio de caso basado en los escritos de Yin, 1989 (Carazo, 2006, pág. 182):

Figura 4-1

Proceso metodológico desarrollado en la investigación



Fuente: Elaboración propia. Basada en Carazo (2006). El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. Pensamiento y Gestión.

Para la investigación se hizo un diseño metodológico de corte cualitativo, empleándose el diseño estudio de caso múltiple (Brasil, Perú y Colombia), que produjo resultados de contraste (repeticiones literales), y alcanzó un criterio de calidad mediante múltiples fuentes de demostración. Esto con la intención de crear una base de datos y mantener una cadena de evidencia, en la que se pueda establecer el dominio de los resultados del estudio por medio de la técnica de casos cruzados (Yin, 2007).

Como indica Yin (1989), citado por Carazo (2006), las preguntas de investigación, así como las proposiciones teóricas, fueron el punto de partida para la obtención de información, desde los diferentes casos de análisis, pues contenían los conceptos, las dimensiones o las variables que permitían obtener la información necesaria de resultados y conclusiones y que aportaban al fortalecimiento de teorías o enfoques presentes en el marco teórico de la investigación.

En el cuadro 4-1 denominado Preguntas de investigación, categorías y subcategorías, se exponen las preguntas realizadas para alcanzar cada uno de los objetivos específicos de la investigación, y las que están acompañadas por categorías y subcategorías propias de la investigación cualitativa, con el fin de abordar el estudio de los tres casos.

Se realizaron consultas en los sitios web oficiales, seguidos de revisiones de literatura que contenían información capaz de responder a las preguntas de investigación y de aportar al análisis de contenido como a su procesamiento. Se tomó fuentes de investigación realizadas en Perú, Brasil y Colombia, para determinar la percepción sobre la presencia o ausencia de participación de la comunidad educativa en la operación del PAE.

Finalmente, con la información recogida de los documentos analizados, se realizó un análisis exhaustivo para categorizarla y codificarla en el software NVIVO, con el fin de dar respuesta a las preguntas de las entrevistas y a los objetivos de la investigación.

Cuadro 4-1

Preguntas de investigación, categorías y subcategorías

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PREGUNTAS	CATEGORÍAS
Realizar un análisis comparativo de las estrategias y factores asociados a la participación de la comunidad educativa y padres de familia, para la operación del PAE en Perú y Brasil, que aporten al fortalecimiento del PAE en Colombia.	Identificar las experiencias de participación de la comunidad educativa y padres de familia en la operación del programa de alimentación escolar (PAE) en Brasil, Perú y Colombia a partir de la revisión bibliográfica.	¿Qué mecanismos motivan la participación de la comunidad educativa para operar el PAE?	Mecanismos de participación
	Reconocer tipos de estrategias y factores asociados a la participación de la comunidad educativa y padres de familia en el programa de alimentación escolar (PAE) de los países estudiados.	¿Qué factores normativos, sociales o culturales intervienen en la comunidad educativa para operar el PAE? ¿Qué factores impiden una fluida participación de la comunidad educativa para operar el PAE? ¿Cómo se establecieron los factores intervinientes que motivan la participación de la comunidad?	Factores intervinientes
		¿Qué tipo de estrategias de participación se tienen en la comunidad educativa para administrar el PAE? ¿Cuáles estrategias son las más efectivas para estimular la participación de la comunidad en la operación del PAE? ¿Cuáles estrategias no cumplen con el objetivo de promover la participación de la comunidad para la operación del PAE? y ¿Por qué no cumplen con el objetivo? ¿Cómo se podría garantizar el cumplimiento de las estrategias de participación de la comunidad educativa en la operación del PAE?	Tipos de estrategias
	Aportar insumos a los procesos de participación de la comunidad educativa en el PAE colombiano a partir de las experiencias exitosas identificadas en Perú y Brasil	¿Cuáles son las experiencias que más se ajustarían al PAE colombiano para ser ejecutadas por la comunidad? ¿Cuáles son los vacíos del PAE colombiano para adoptar estrategias que mejoren la participación de la comunidad?	Aportes a la participación

Fuente: Elaboración propia

4.3.2 Proceso de la búsqueda

Se realizó una revisión bibliográfica en artículos de revistas de investigación, tesis y documentos de dominio público como leyes, resoluciones, etc. relacionados con las políticas de alimentación escolar y la participación de las comunidades educativas en la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en los países de Brasil, Perú y Colombia. Siguiendo lo establecido en la metodología, se hizo un sistema general que contó con cuatro categorías principales correspondientes a mecanismos de participación, tipos de estrategias y factores que intervienen en el PAE y aportes a la participación.

Se tuvieron como base las pautas para la revisión sistemática documental propuestas por Kitchenham (2004), Okoli & Schabram (2010), y citados por Gallegos Navas (2021). Como primer paso en la investigación, se determinó el propósito de la revisión, la búsqueda de publicaciones, la determinación de criterios de la inclusión, la evaluación de la calidad, la extracción de datos, el resultado de los estudios y el contenido del resumen con el fin de cumplir tanto con el objetivo general⁶ como con los objetivos específicos.

El proceso de búsqueda se realizó en bases de datos académicos para cada uno de los países: Scopus, ScienceDirect, Springer, Pro-Quest, Redalyc, Scielo, Dialnet, Google Académico y buscador alternativos; sin embargo, se descartaron los 5 primeros buscadores porque los documentos compartidos trataban sobre temas de sustentabilidad en la agricultura familiar, operación del PAE durante la pandemia del COVID-19, el papel del nutricionista en el PAE, se mencionaba el PAE de otros países y otros aspectos que no tenían relación con los objetivos descritos en este trabajo de investigación de los países de Brasil, Perú y Colombia.

Las palabras claves que orientaron la revisión inicialmente para cada buscador académico fueron: "participation", "school feeding program", "community", "social participation" y "PAE". Sin embargo, para afinar la búsqueda se descartaron las palabras "nutricional, cognitiva, COVID-19, salud en general, sustentabilidad, entre otros", creándose descriptores con filtros diferentes en cada base de datos para obtener mejores resultados en la búsqueda. Finalmente se hizo una selección manual, que permitió identificar los documentos más apropiados para la investigación de la tesis (Ver cuadro 4-2).

⁶ Analizar las estrategias y factores que intervienen en la participación de la comunidad educativa para la operación del PAE de acuerdo con las experiencias de Perú y Brasil que aporten al fortalecimiento del PAE de acuerdo a la nueva propuesta del gobierno colombiano.

Cuadro 4-2

Bases académicas y descriptores empleados en la búsqueda documental

Buscadores	Descriptor	Documentos iniciales	Descriptor con filtros	Documentos filtrados	Última filtro manual
Buscadores alternativos	"participación" and "programa de alimentación escolar" and "comunidad educativa" and "informe"	8461	"Percepção do programa de alimentação escolar" and "informe" and "ICBF" and UAPA" and "Qali Warma" and "MIDIS"	161	14
Scopus	"participation" AND "school feeding program" AND "community"	25	"participation" and "school feeding program" and "community" and not "covid" and not "nutrition" and not "cognitive"	11	0
ScienceDirect	"participation" AND "school feeding program" AND "community"	358	"participation" and "school feeding program" and not "covid-19" and not "nutrition" and not "cognitive"	9	0
Springer	"participation" AND "school feeding program" AND "community"	578	"participation" and "school feeding program" and not "covid-19" and not "nutrition" and not "cognitive"	89	0
Proquest	"participation" AND "school feeding program" AND "community"	181	participation and "school feeding program" and not "Africa"	103	0
Redalyc	"participation" AND "school feeding program" AND "community"	19	"participation" and "school feeding program" and not "covid-19" and not "nutrition" and not "cognitive"	4	0
Scielo	(alimentação escolar) AND (participação escolar)	40	(alimentação escolar) AND (participação escolar) AND NOT (nutrição)	24	2
Dialet	programa de alimentación escolar, participación	43	programa de alimentación escolar, participación	43	3
	programa de alimentación escolar, operación	4	programa de alimentación escolar, operación	4	1
Google Académico	"participation" AND "school feeding program" AND "community"	4030	"participación social" AND "programa de alimentación escolar" AND "Brasil "Peru" AND "Colombia"	31	5
TOTAL DOCUMENTOS REVISADOS	Sin filtrar:	13739	Con 1° y 2° filtrado	479	25

Por lo anterior, se obtuvo mayor información de estudios de Brasil en la web Scielo (2 artículos), Dialet (2 artículos), Google académico (1 artículo) y buscadores alternativos (7 artículos); mientras que, en la recolección de información de Perú, se destacó Google académico (4 tesis), Dialet (1 tesis) y un buscador alternativo (1 informe). Finalmente, en la búsqueda de documentos de Colombia, se obtuvieron de Dialet (1 artículo) y buscadores alternativos (4 artículos y 2 informes) (ver cuadro 4-3).

Cuadro 4-3

Lista de documentos empleados en la triangulación de los datos.

Buscadores alternativos	Brasil	1	Avanços e desafios no processo de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)
		2	Perception of the operating agents about the Brazilian National School Feeding Programa
		3	A operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas escolas Estaduais de Passo Fundo-RS.
		4	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): percepções dos diretores das escolas estaduais do município de Campo Grande, MS
		5	Controle social no Programa Nacional de Alimentação Escolar: limites e potencialidades da atuação dos Conselhos no Paraná
		6	Gestão pública da Alimentação Escolar: um estudo do PNAE nas escolas estaduais e municipais de Santa Maria-RS sob a ótica da percepção dos gestores
		7	As políticas públicas brasileiras de alimentação escolar: da centralização à descentralização – do assistencialismo à participação popular
	Perú	8	Evaluación de Continuidad del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW)
	Colombia	9	Evaluación de operaciones y de resultados del Programa de Alimentación Escolar (PAE), 2011-2019
		10	Evaluación de Operaciones y Resultados para Determinar el Grado de Efectividad del Programa de Alimentación Escolar – PAE
		11	Padres de familia y juntas de acción comunal podrán operar el PAE: esto es lo que debe saber
		12	PAE rural. iniciativa a implementar en el Huila.
		13	Modelo de alimentación escolar en las ruralidades: avanzando a la pertinencia territorial.
		14	Equipo PAE del Huila y el Banco Mundial dialogaron con comunidades educativas rurales de Aipe sobre los modelos de alimentación escolar rural.
Scielo		Brasil	15
	16		Conselhos de Alimentação Escolar em Santa Catarina, Brasil: uma análise do Discurso do Sujeito Coletivo
Dialet	Perú	17	Modelo de gestión de conocimiento para el programa nacional de alimentación escolar Qali Warma
	Brasil	18	Reflexões sobre a operacionalização do PNAE nas Escolas Estaduais de Passo Fundo (RS)
		19	Política de alimentação escolar brasileira. Representações sociais e marcas do passado
	Colombia	20	Actores, redes y alimentos la participación de la agricultura familiar y campesina en la alimentación escolar del Brasil y Colombia
Google Académico	Perú	21	Análisis de la participación ciudadana en el programa de alimentación escolar del Perú – Lambayeque
		22	“Impacto de la gestión del programa Qali Warma en la atención con alimentación escolar a las instituciones educativas públicas de Cajamarca”
		23	Factores contribuyentes y limitantes del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en la nutrición infantil y logros de aprendizaje de estudiantes de 6to grado de primaria de las I.E. N° 81770 María Inmaculada Concepción y N° 80782 Abelardo Gamarra Rondo del Distrito de Chao - La Libertad, período 2013 - 2019
		24	La Relación entre vigilancia social y la gestión del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en las II.EE. del distrito de Rahuapampa – Ancash, 2017
	Brasil	25	Papel dos atores sociais na aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar em municípios paraenses

Criterios de inclusión y exclusión

En la búsqueda se respetó el idioma manejado en el repositorio y se tuvieron en cuenta los siguientes criterios de inclusión.

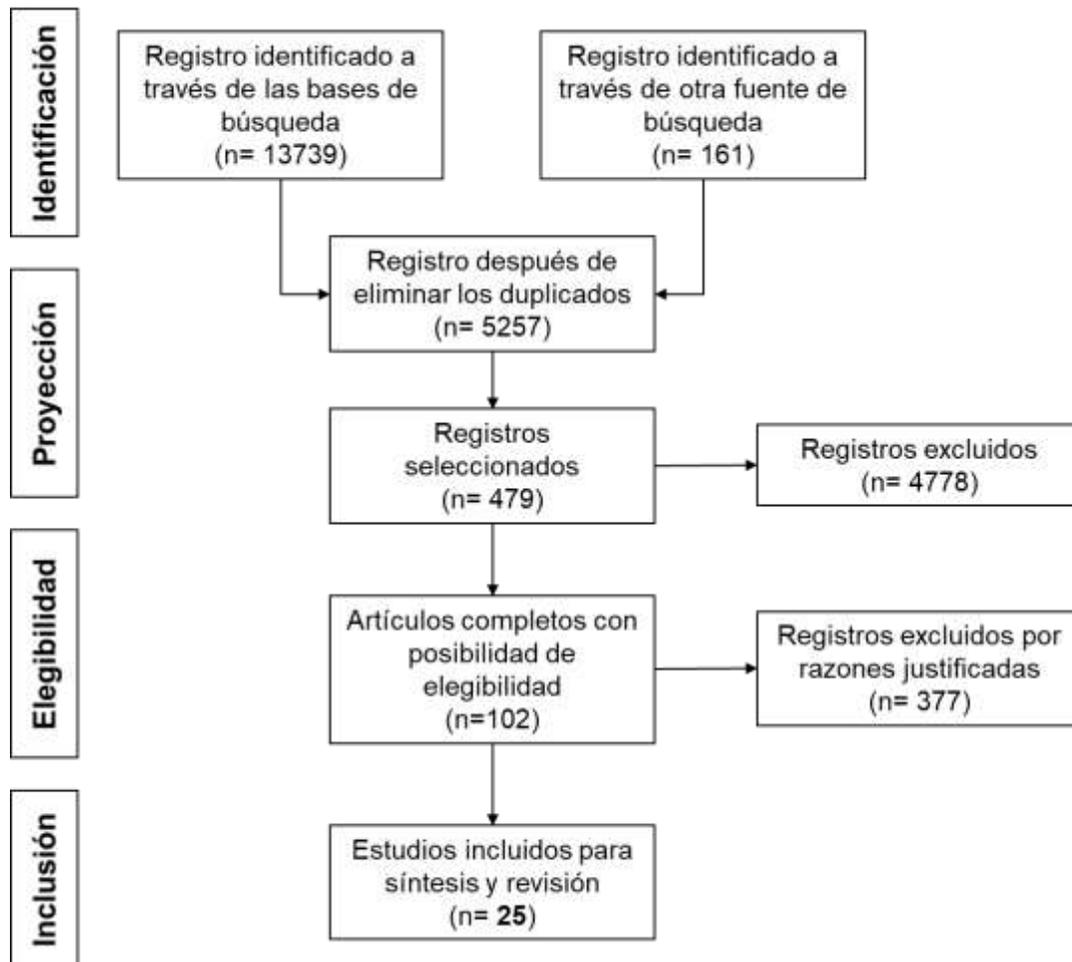
- Años de publicación (2009-2023)
- Tipos de documentos (Artículos, revisiones bibliográficas, tesis, capítulo de libros y libros)
- Área temática (ciencias sociales o educación)
- Lugares de publicación (Brasil, Perú y Colombia)
- Idioma (español, portugués e inglés)
- Palabras claves
- Resumen

Lo anterior permitió excluir documentos anteriores al 2009 y se descartaron conferencias, notas, erratas y editoriales. De igual manera, se excluyeron las áreas temáticas de artes y humanidades, medicina, psicología, ciencias ambientales, energía, finanzas, informática, química, bioquímica, biología, genética, agricultura, arquitectura, etc. También fueron excluidos de la búsqueda países como Estados Unidos, Francia, Sudáfrica, Kenia, India, España, entre otros.

En definitiva, para el estudio se seleccionaron 25 documentos que fueron analizados, codificados y sistematizados, los cuales cumplían con los criterios de inclusión y se distribuyeron de la siguiente manera: 6 de Perú, 12 de Brasil y 7 de Colombia, teniendo en cuenta que eran los lugares de publicación. A continuación se presenta, mediante diagrama de flujo PRISMA, el proceso de búsqueda durante las etapas de selección de los artículos para la investigación, en cumplimiento a los objetivos planteados para el trabajo.

Figura 4-2

Diagrama de flujo PRISMA



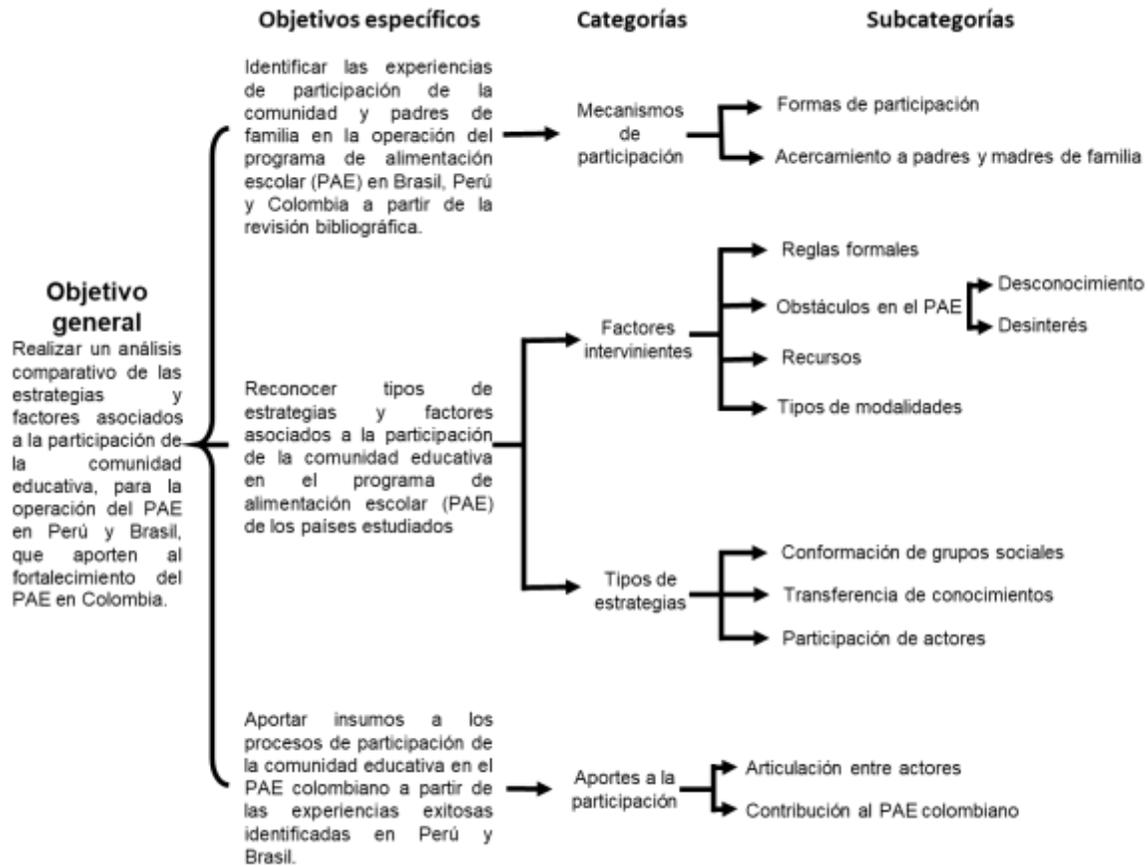
Fuente: Elaboración propia

4.3.3 Categorías de análisis

Se establecieron 4 categorías preestablecidas que respondían a los objetivos específicos y a las preguntas trazadas con anterioridad. En el proceso de búsqueda de revisión bibliográfica, surgieron subcategorías relevantes, que discriminaban las diferencias o semejanzas en los programas de alimentación escolar de Perú, Brasil y Colombia. A continuación, se presenta el diagrama que incluye objetivos específicos con sus respectivas categorías y subcategorías.

Figura 4-3

Categorías y subcategorías obtenidas en la investigación:



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, se hizo triangulación e interpretación de la información recolectada en la revisión bibliográfica, relacionada con las experiencias de los PAE (de los países mencionados), que podían aportar a la ejecución del PAE colombiano.

Se comparó el número de referencias que obtuvo cada una de las categorías denominadas tipos de estrategia, factores intervinientes, mecanismos de participación y aportes a la participación. Esto último obtuvo gran parte de la información obtenida en la revisión bibliográfica donde menciona los distintos métodos que emplean las instituciones educativas para llevar a cabo el PAE, las circunstancias por las que estas atraviesan y si son o no satisfactorias desde el punto de vista de distintos actores en la operación del programa (ver Figura 5-2).

5.1 Resultados: Categorías de análisis

5.1.1 Mecanismos de participación

En la *subcategoría Mecanismos de participación*, se menciona lo que motiva la participación al interior de la comunidad educativa y cómo se despierta el interés de los actores por contribuir con el buen desarrollo del programa. En este sentido, se reconoció la importancia de la iniciativa propia, además de la concientización lograda a través de capacitaciones relacionada con la importancia de conocer y vigilar la ejecución del programa de alimentación escolar. Esto se plantea en la tesis de Campomanez (2018) quien, teniendo como base las encuestas realizadas a los presidentes de los Comités de Alimentación Escolar (CAE) de las instituciones educativas de Cajamarca en Perú, concluyó que era necesario emplear mecanismos capaces de incentivar la participación de la comunidad para dar a conocer esta política y empoderar a los integrantes de los CAE. Éstos últimos estarían en capacidad de ejercer vigilancia, ejecución y control, tanto de la calidad de los productos como de su elaboración.

La tesis *Análisis de la participación ciudadana en el programa de alimentación escolar del Perú, realizada por Lambayeque de Campos (2021)*, presenta un ejemplo de la subcategoría "*formas de participación*", que se intercepta con la subcategoría "*acercamiento a padres y madres de familia*", pues explica los aportes más importantes de los mecanismos de participación por parte de los entrevistados. Éstos son aquellos que corresponden a la frecuencia, la permanencia y la calidad de las capacitaciones, con miras a promover la participación ciudadana de los padres de familia (en especial) y de los actores que están indirectamente vinculados con la operación del PAE. Desde la perspectiva legal, se tienen 6 mecanismos para promover la participación ciudadana: I) atención a quejas y reclamos, II) promoción de la vigilancia social al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW), III) veedurías y atención de alertas en la participación ciudadana, IV)

conformación y actualización de los CAE, V) normas de cogestión y VI) supervisión del servicio alimentario escolar en los colegios.

En cuanto al caso de Brasil, la vinculación de la comunidad al CAE tiene como propósito ofrecer una herramienta a la ciudadanía para que vigile y fiscalice los recursos económicos destinados al Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y se cumpla con sus lineamientos (da Silva Chris y Muñiz Dalton, 2022). Es fundamental el proporcionar espacios participativos a la sociedad para que se vinculen activamente en la gestión pública y exijan transparencia y eficiencia en las políticas públicas. Indican Balestrin, Jung, & Sudbrack (2016) que, los consejos son expresiones políticas donde se ejerce control social sobre el PNAE, y los integrantes del CAE tienen la responsabilidad de cumplir con lo establecido en la Resolución 038/2009, artículo 27: I) vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 2° y 3° de la presente resolución; II) monitorear y fiscalizar la aplicación de los recursos destinados a la alimentación escolar; III) recibe el Informe Anual de Gestión PNAE y emite opinión sobre la aprobación o no del programa (pág. 153).

Belik y Chaim (2009) menciona otra forma de apoyar la participación de la comunidad como es impulsar el desarrollo local por medio de los Institutos o Empresas de Asistencia Técnica y Extensión Rural (EMATERS) o alcaldías que apoyen el fortalecimiento de vínculos entre productores, asociaciones y cooperativas para incentivar el mejoramiento de la producción, mercado y la compra de alimentos para la alimentación escolar.

Dentro del marco de la subcategoría de *Acercamiento a padres y madres de familia*, se encuentra citas referentes al nuevo PAE rural de Colombia. Este tipo de modelo de operación está enfocado en las instituciones educativas de las zonas rurales dispersas, donde es difícil implementar el PAE regular. Prieto Natalia (2023), explica que, con la expedición del Decreto 846 de 2023 del Ministerio de Educación Nacional y en acatamiento a la Ley 2167 de 2021, serán los rectores de los centros educativos los que contratarán a los operadores, compuesto por Asociaciones de Padres de Familia o Juntas de Acción Comunal, y “tendrán que cumplir con las mismas funciones que cualquier otro operador”. En cuanto a la vigilancia a estos operadores, lo seguirá haciendo las Entidades Territoriales Certificadas (gubernaciones y/o municipios), bajo la dirección y orientación de la Unidad Alimentos para Aprender (UApA). Los recursos destinados a este modelo proceden del Ministerio de Educación Nacional, a través de la UApA, para ser transferidos a los municipios o departamentos certificados y finalmente sean enviados a las cuentas de los colegios públicos o Fondos de Servicios Educativos (FOSE) (Sistema Único de Información

Normativa, 2021).

En la publicación de la página oficial de la Gobernación del Huila, uno de los departamentos escogidos para hacer el piloto del PAE rural, se entrevista a Edinson Ibañez, quien dice lo siguiente: “se calcula que el máximo número de alumnos de acuerdo al costeo del PAE regular y que podría aplicar para el MAER, es en promedio de 20 estudiantes por institución educativa”. Él también menciona la socialización que se hizo a los rectores de 31 instituciones educativas escogidas en este departamento, como a las veedurías comunitarias y a los padres de familia sobre la implementación del MAER. Para estos últimos se tenía como objetivo que supieran cómo manejar y ejecutar el programa de alimentación escolar para sus propios hijos, si tomaban la decisión de participar en él (Gobernación del Huila, 2023).

“Parte de la sensibilización comunitaria fue incentivar a que las asociaciones de padres de familia se interesaran por ser los operadores del MAER, con calidad y buena prestación del servicio a los estudiantes. También se hizo socialización del conocimiento para que sepan cómo operar y luego sí tomen la decisión de aceptar y manifestar su deseo de ser operadores de este modelo en el departamento para esas sedes educativas ubicadas en zonas rurales, formalizando su intención de manera escrita” (Gobernación del Huila, 2023, pág. 3).

Aportó igualmente Vereau Reymi (2021) a la subcategoría de *Acercamiento a padres y madres de familia*, mencionando en el estudio de los dos colegios del Distrito de Chao, la vinculación de los padres de familia en el programa de alimentación escolar por medio de la cogestión, involucrándose estos actores en distintas actividades como participar en “el componente de la ejecución (cocinar alimentos, ayudar en la compra)”, también “ser cogestor del desarrollo del programa, reforzando las funciones que cumplen los integrantes del Comité de Alimentación Escolar y el comité de Compras”.

Los PAE de Brasil, Perú y Colombia cuentan con estrategias para crear mecanismos de participación. En cada uno de ellos se realizan capacitaciones a todos los actores que se encuentran involucrados, directa o indirectamente en la ejecución o vigilancia del programa con el fin de que conozcan cuál es su responsabilidad y cómo pueden intervenir de manera articulada.

5.1.2 Factores intervinientes

Esta categoría hace referencia a los aspectos que influyen en el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar y cómo estos son percibidos por los distintos actores que lo componen. Fue la segunda categoría que integró más frases de distintos temas, por consiguiente, se crearon subcategorías denominadas *reglas formales*, *obstáculos en el PAE*, *recursos* y *por último tipos de modalidades*; con el propósito de tener mayor claridad sobre los distintos factores, para definir los medios que intervienen en la operación del programa.

Los enunciados incluidos en la subcategoría *Reglas formales*, se mencionaron en todos los documentos revisados; sin embargo, hubo diferencias en cuanto a las normas preestablecidas por cada país y las modalidades de PAE empleadas.

En el caso de Perú, con la expedición del Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, se creó el PNAE Qali Warma que contempló, desde el principio, la implementación del modelo de cogestión (más fuerte en las zonas rurales) e invitó a participar activamente a los actores de la comunidad educativa en la compra de alimentos y operación del programa. La participación mencionada, bajo el modelo de cogestión, fue compartida por la subcategoría *Generación de conocimientos*, de la categoría Tipos de Estrategias, pues encierra aspectos relacionados con afianzar la interacción entre actores y fortalecer una cultura organizacional capaz de alcanzar una participación ciudadana efectiva, que incida directamente en la vigilancia social, las veedurías, la actualización y/o capacitación a los Comités de Alimentación Escolar, y que se atiendan oportunamente quejas, reclamos y solicitudes del programa (Lombardi, Morales, & Villafuente, 2022; Vereau, 2021).

Para la prestación del servicio en sí, se tiene la conformación del *Comité de Compra*⁷ y el *Comité de Alimentación Escolar*⁸, donde se realiza constantes ajustes para acogerse a las observaciones dadas por la supervisión del Qali Warma. No obstante, es importante aumentar las capacitaciones dirigidas a los actores que operan el PAE, a causa de la alta rotación de las personas que se encuentran en los comités o actualizar la información del reporte de los estudiantes, para brindar una atención completa dentro de las instituciones educativas, y así tener una cantidad y una capacidad de proveedores locales suficientes

⁷ Tiene la función de selección, ejecución contractual y pago.

⁸ Se encarga de la recepción, verificación e la calidad de los alimentos y entrega de los complementos a los beneficiarios

para suministrar los servicios requeridos (Lombardi, Morales, & Villafuente, 2022).

La Ley Federal 8.913 de 1994 es una de las reglas legales que intervienen en el PAE de Brasil, la cual descentralizó la gestión de recursos asignados al PNAE, dando origen a la creación de los Consejos de Alimentación Escolar (CAE). Este ente otorgó la posibilidad de participar a la sociedad para controlar la toma de decisiones en relación con la gestión de los recursos públicos empleados en el programa⁹ (Balestrin et al., 2016).

Otra regla formal de Brasil está la Medida Provisional n° 1.784 de 1998, donde el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE) empezó a transferir recursos financieros a los Entes Ejecutores del PNAE. Fue después con la Medida Provisional n° 1979-20 del 2000, cuando se exigió a los municipios brasileños la constitución obligatoria de los Consejos de Alimentación Escolar (CAE), como órgano deliberante, supervisor y asesor para la implementación del PAE, con el fin de que pudiera proporcionar información transparente de todo el funcionamiento del programa. Los CAE estarían conformados por miembros de la comunidad, profesores, padres de familia, alumnos y funcionarios públicos (Flexor & Grisa, 2016; Balestrin et. Al., 2016).

En cuanto a las reglas formales de Colombia, han surgido muchos complementos legales que ayudan a estructurar la gestión del programa como por ejemplo, la expedición de la Resolución 335 del 2021 y sus modificaciones que dan los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Por otra parte, en la subcategoría *Obstáculos en el PAE*, la segunda más importante entre las planteadas, la percepción de los actores sobre la operación del PAE en los países de Brasil y Perú son muy similares, siendo la principal, el desconocimiento o desinterés de la comunidad educativa acerca de la ejecución y el seguimiento del programa. Por lo anterior, una de las formas para prevenir el desinterés de los actores de la comunidad y despertar el sentido de pertinencia, es mediante estrategias como capacitaciones:

“[...] en relación con los CAE, se mencionaron limitaciones en el nivel de involucramiento de profesores y algunos padres de familia; y en pandemia hubo

⁹ Expone Balestrin, Jung, & Sudbrack (2016) dice: “De descentralização dos recursos financeiros destinados ao PNAE foi iniciado em 1994, resultando nas primeiras iniciativas de criação dos CAE, que se constituíam uma possibilidade de participação e controle da sociedade no processo de tomada de decisões em relação à gestão dos recursos públicos, materializando a gestão” (pág. 152).

problemas de articulación con otros actores para el intercambio de los productos. En ese sentido, desde el Programa se ha trabajado en el fortalecimiento, capacitación y monitoreo de los miembros de los CAE” (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social -MIDIS, 2022, pág. 57).

En la revisión documental de Brasil, se percibieron otras formas de desmotivación por parte de los actores que intervenían en el PAE. Basso, Dias, & Ribeiro do Amaral (2019) exponen lo que desmotivó a los agricultores familiares en participar como proveedores de los colegios estatales de Passo Fundo que tenían el modelo escolarizado. Cuando las escuelas se encargaron de las compras de alimentos, dificultó la contratación de los agricultores familiares por la burocracia adicional que requería este tipo de modelo. Los actores encargados del programa en el colegio en un principio desconocían las cantidades y la calidad de los alimentos que solicitaban en las instituciones educativas¹⁰.

Estos requisitos generaron desinterés por parte de los agricultores familiares para abastecer los comedores escolares, desestimulando además el comercio local, situación que perjudicaba de manera indirecta el afianzamiento de la Seguridad Alimentaria en las regiones y afectaban la eficiente ejecución del PAE para el suministro de alimentos de calidad.

También se percibió desconocimiento por parte de los CAE al no tener claro conceptos de seguridad alimentaria y nutricional y derecho humano a la alimentación. De Oliveira et. al., (2015) menciona que durante la última década los consejeros impulsaron la inclusión de temas como la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y el Derecho Humano a la Alimentación (DHA) en la legislación de Brasil y en los lineamientos del PNAE; pese a lo cual se percibió el desconocimiento del concepto de SAN y DHA por los consejeros de Santa Catarina, que además no lo asociaban con el PAE y poseían ideas fragmentadas sobre el tema. Ejemplo de ello es que no vinculaban la SAN con la posibilidad de estimular el comercio local o con el hecho de promover la sostenibilidad alimentaria y la producción de alimentos de la región para alcanzar la accesibilidad, disponibilidad y demás pilares de la

¹⁰ Menciona Basso, Dias, & Ribeiro do Amaral (2019) que: “Constata-se que a individualização das compras por escola leva à fragmentação e à diminuição da demanda de alimentos produzidos localmente, pois cada escola faz as suas compras e isso diminui o interesse de agricultores individuais, e até mesmo das suas cooperativas, para participarem das chamadas públicas individuais pelo baixo valor que cada escola dispõe para gastar e pela pulverização das entregas, além, como já referido, da burocracia adicional que este processo descentralizado exige” (pág. 16).

seguridad alimentaria¹¹.

Es importante comprender que el programa de alimentación escolar en Brasil contribuye a mejorar las condiciones de vida de los agricultores familiares, al fomentar su asociatividad, además de estimular la producción de alimentos agroecológicos y el empleo de sistemas agro-sostenibles, al prescindir de los intermediarios y proteger la producción local. Lo anterior permite brindar mayor cantidad y diversidad de alimentos dentro de los restaurantes escolares, dando un respaldo también a la seguridad alimentaria, al proporcionar comida saludable. Según Carvalho y otros (2023), el desempeño del programa depende del desenvolvimiento en la gestión como de conocer la producción familiar local, interactuar y promover acciones participativas con estos agricultores y actualizar o capacitar a los responsables de la gestión local: secretarías, técnicos administrativos, nutricionistas y CAE¹².

En otro sentido, la subcategoría *Recursos*, encierra lo referente a infraestructura, financiación, personal cualificado, tecnología, alimentación, etc. Cuando se presenta una carencia en alguno de estos campos, se puede afectar negativamente la operación del PAE, como lo plantea Días et al. (2017), quienes mencionan que la principal dificultad, en las cinco escuelas evaluadas de Passo Fundo, fue el alto precio en los productos de las cooperativas de agricultura familiar, al ser más costosos en comparación con los productos vendidos en los supermercados locales. Si bien los primeros son de mayor calidad, los recursos que reciben las escuelas por parte del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE) para alimentación escolar, no son suficientes cuando se trata de comprar en grandes cantidades y, aunque las escuelas intenten cumplir con la compra del 30% mínimo de alimentos de la agricultura familiar como está establecido por la Ley n° 11.947/2009, algunos colegios no logran alcanzar este porcentaje¹³.

¹¹ de Oliveira et. al. (2015) menciona “dos conselheiros de alimentação escolar de um município do oeste catarinense, apontam o desconhecimento dos entrevistados sobre o conceito de SAN e a relação desse conceito com a política pública na qual estão inseridos, sendo identificadas representações limitadas e fragmentadas a respeito do tema, de forma semelhante ao presente estudo” (pág. 314)

¹² “Além disso, o desempenho do programa depende da atuação da gestão, em conhecer a produção familiar local, interagir e promover ações participativas com esses agricultores, bem como, atualização e capacitação dos responsáveis pela gestão local, como secretários, técnicos administrativos, nutricionistas e CAE” (Carvalho y otros, 2023, pág. 23).

¹³ Días et al. (2017) dice “A principal dificuldade nas cinco escolas é quanto aos preços dos produtos das cooperativas da AF, os quais são mais elevados em comparação aos produtos comercializados nos supermercados locais. Mesmo os produtos das cooperativas tendo qualidade superior aos produtos dos supermercados locais, os recursos que as escolas recebem do FNDE para a alimentação escolar não são suficientes para que seja adquirido um volume maior destes fornecedores, desta forma as escolas tentam cumprir o mínimo estabelecido pela Lei n° 11.947/2009 e algumas não conseguem atingir este percentual” (pág. 11).

Lo anterior puede ser entendido por Triches Rozane y Kilian Leideliane (2016) al explicar que el cumplimiento del artículo 14 de la Ley 11.947 del 2009 referente a la compra mínima del 30% de alimentos de la agricultura familiar, varía de un municipio a otros de acuerdo con aspectos que los rodean como la disponibilidad de recursos financieros, información, apoyo político, organización, preferencias, intereses y el propio contexto social (pág. 168).

En relación con los recursos tecnológicos, Arteaga (2021) presenta las estrategias que emplea el PAE en Lambayeque de Perú, para motivar el factor de participación ciudadana, al valerse de medios tecnológicos y crear espacios de divulgación sobre la gestión del PNAE en portales web oficiales dirigidos a todos los ciudadanos. Por su parte el Comité de Compra (CC) o grupo responsable de la selección de proveedores, emplea las TIC para difundir esta actividad mediante la urna de cristal, que es la transmisión en vivo del trabajo de los 116 CC a través del portal web, canales institucionales, redes oficiales y prensa televisiva, escrita y radial.

Otro recurso identificado en la revisión bibliográfica corresponde a personal cualificado para la gestión del PAE, sin embargo, la falta de recurso humano en los procesos de vigilancia u operación en el PAE ocasiona dificultad en la prestación de servicio. Ferreira et al (2019) exponen lo perjudicial de no contar con nutricionistas suficientes en el estudio hecho a 38 municipios del Estado de Rio de Janeiro, lo que generó limitaciones en el cumplimiento de las funciones definidas en el programa y trajo sobrecarga de trabajo en este profesional. Hubo reportes de la existencia de un nutricionista por cada 5000 estudiantes, cuando se debería respetar la Resolución 465/2010 del Consejo Federal de Nutricionistas, donde dice que a partir de 501 alumnos debe haber un nutricionista en el equipo técnico.

En cuanto a la subcategoría *Tipos de modalidades*, encierra todo lo referente a la forma como se gestiona el PAE. Ejemplo de ello está argumentado por Belik y Chaim (2009), quienes presenta la participación de las distintas formas de gestión en los municipios estudiados en Brasil entre los años 2004 y 2005, destacándose la modalidad centralizada (87.7% en 2004 y 83.2% en 2005). Luego sigue la modalidad escolarizada obteniéndose un 7.6% en el 2004 y 9.8% en el 2005 y por último se encuentra el modelo mixto con 4.7% y 7.0% en el 2004 y 2005, respectivamente¹⁴. La elección del modelo de gestión PAE en los estados o municipios depende de la realidad de cada uno de estos y de las necesidades de

¹⁴ “Observou-se que a forma preponderante de gestão entre os municípios estudados é a centralizada, nos dois anos analisados (87,7% em 2004 e 83,2% em 2005). A forma escolarizada esteve presente em 7,6% dos municípios inscritos em 2004 e em 9,8% dos inscritos em 2005. Já a mista foi mencionada em 4,7% e 7,0% das prefeituras, de 2004 e 2005, respectivamente.” (Belik & Chaim, 2009, pág. 6)

los colegios para el suministro de los complementos alimentarios de calidad.

Con referencia a lo previamente explicado, Belik y Chaim (2009) y Zanjoz B. et al. (2017) presentan algunos tipos de modalidad de PAE que adoptaron municipios y/o estados de Brasil, dependiendo de las necesidades y/o conveniencias de los colegios en las distintas regiones. En el caso del modelo centralizado, las escuelas municipales no son responsables de la compra de los alimentos, se hace un control más efectivo de todo el proceso por parte de los entes de control, se garantiza la calidad de los productos y se evita los desperdicios; además los ayuntamientos tienen mayor poder de negociación frente a los proveedores al comerciar grandes volúmenes de comida por un valor más bajo. Mientras que, en el modelo escolarizado, se tiene la ventaja de facilitar la logística de distribución de los productos perecederos por ser más corta, se compra alimentos de la región y se suministra alimentos más frescos; sin embargo, esto implica más trabajo en la supervisión del proceso de compra y ejecución de la operación, es más complejo en los aspectos burocráticos que están inherentes al programa y se tiene carencia de personal calificado para la operación. No obstante, hay algunos municipios y/o estados que optan por tener un modelo mixto en los colegios, ya que los alimentos perecederos son adquiridos por los colegios y los productos no perecederos son suministrados por los ayuntamientos.

Un ejemplo de cambio de modalidad escolarizada a tercerizada, nos lo ofrece da Silva (2011) en los colegios públicos del Estado de Espírito Santo, debido a los continuos problemas que tenían los consejos escolares por la alta burocracia, los trámites extensos dentro de la Secretaría de Educación, se necesitaba de la conformación de equipos para gestionar la liberación de recursos de pago y rendición de cuentas y surgieron numerosas denuncias por incumplimientos a los menús, falta de condiciones higiénicas e inadecuado uso de los recursos. Pero el mayor motivo que llevó a la subcontratación del Programa fue que el director de la escuela asumía tareas relacionadas a la alimentación y dejaba de lado las funciones relacionadas con lo pedagógico. Por consiguiente, a pesar del mayor costo en la adopción de la modalidad de subcontratación, afirmó el Gerente de Apoyo Escolar tener ventajas en el cumplimiento de los menús, los directores de los colegios tuvieron más tiempo para sus actividades pedagógicas, hubo un control del número de comidas servidas, se sistematizó el registro del servicio y las anomalías en la operación y se garantizó el uso de alimentos de buena calidad.

También manifestaron su descontento por el modelo escolarizado los directores de las escuelas estatales del municipio de Campo Grande, MS, entrevistados por Silva y otros

(2023), quienes indicaron que, cuando se hicieron los cambios institucionales en la Ley PNAE para la descentralización administrativa y la determinación de comprar al menos el 30% de productos de la agricultura familiar, creó dificultades en la compra de productos para la alimentación escolar debido a la modificación del precio en los productos, suscitando un monto de referencia de los alimentos de la agricultura familiar por encima a los productos convencionales; es más, el valor de referencia de los productos orgánicos no se podía cambiar, disminuyendo el poder adquisitivo de la escuela. Por ejemplo, el agricultor vendía calabacines a R\$ 1.40, pero el precio de referencia decía que debían venderse a R\$ 2.00, solo se le podía comprar a este agricultor a R\$ 2.00¹⁵.

Los directivos continuaron diciendo en las entrevistas realizadas por da Silva y otros (2023), que los alimentos ofrecidos por los Agricultores Familiares tenían poca diversidad para satisfacer la demanda de los centros educativos, por lo cual algunos proveedores de la Agricultura Familiar o personas que se hacían pasar por ellos, vendían a las escuelas productos que no cultivaban o que eran alimentos obtenidos del mercado. Este comportamiento oportunista de algunos proveedores fue el resultado de la carencia de vigilancia que hubo en la operación PAE, pero además fueron muchas dificultades enfrentadas por los directores, debido a los cambios formales para dar cumplimiento a la ley, al no estar en armonía con la realidad ni tampoco con las costumbres o las tradiciones de las zonas, lo que llegó a ocasionar retrasos en la financiación y en el proceso de compra¹⁶.

En la investigación realizada por Triches Rozane y Kilian Leideliane (2016) identificaron que el PAE en los municipios muy pequeños del Estado de Paraná en Brasil como Urai y Sulina con una población de 11.472 y 3.397 respectivamente para el 2015, superaban el porcentaje del 30% mínimo de las compras de alimentos de la agricultura familiar, debido al mayor acercamiento entre los actores que estos lugares brindaba, generaba mayor compromiso entre ellos por las relaciones de confianza que se formaban, garantizando una alimentación de calidad a los escolares. Mientras que en los grandes municipios como Curitiba que contaba para el 2015 con una población de 1.746.896, no llegaban a cumplir con el mínimo del 30% de la compra de alimentos de la agricultura familiar, debido al mayor distanciamiento

¹⁵ “ótimo ter essa disponibilidade dos 30%, só que a maneira que foi feita é errado. Por exemplo, o governo divulga um preço referência para os produtos da agricultura familiar e esse preço referência não pode ser alterado. Então, como você vai fazer uma licitação em que os agricultores familiares só podem vender a esse preço, em alguns itens, diminuiu o poder de compra da escola. Por exemplo, o agricultor vende a abobrinha a R\$ 1,40, mas no preço referência diz que ele tem que me vender a R\$ 2,00. Então eu só posso comprar dele a R\$ 2,00. (Diretor 61)” (Silva et al., 2023, pág. 18)-

¹⁶ “As escolas pagam um preço prêmio por produtos da agricultura familiar, acaba indo em parte para as mãos dos atravessadores (comerciantes que compram da agricultura familiar e repassam às escolas), sinalizando descumprimento das regras e desperdício de recurso público” (Silva et al., 2023, pág. 20).

entre los actores involucrados del PAE, la compra de alimentos no se hacía directamente a los productores locales sino a las cooperativas y había poca sensibilización hacia el valor de los actores sociales locales, requiriéndose mayor trabajo en equipo.

Las falencias que fueron antes descritas en la operación del PAE, trae a colación la subcategoría *Desconocimiento* por parte de los proveedores, por lo cual, se hicieron necesarias algunas estrategias tendientes a capacitar, con el fin de evitar estas adversidades. Ejemplo de ello fue la necesidad de instruir a los agricultores familiares sobre la entrega oportuna de los alimentos y establecer criterios claros en la logística. También se percibió en los consejeros carencia de competencias técnicas para definir estándares de calidad de los alimentos e ignoraban actividades relacionadas con la administración y/o la vigilancia.

Con relación a lo anterior Cathaliafaud M. (1994) reflexiona sobre la importancia de incluir técnicas de planificación estratégicas más sencillas apuntando a resultados y actividades concretas en corto tiempo que además estén ajustadas a la gestión dirigenal bajo los intereses comunitarios, es decir, “que se vea lo que se está haciendo, porque si no se ve nada, entonces el poblador va a ir perdiendo la confianza” (pág. 158).

Triches Rozane y Kilian Leideliane (2016) mencionan que, el PNAE estimula el diálogo entre distintas interfaces, actores sociales y configuraciones de conocimiento que se dan a su alrededor. Es por consiguiente que al hacer un análisis de las referencias incluidas en la categoría Factores intervinientes y sus subcategorías, se establecieron cuatro grandes grupos compuestos por factores como recursos, conocimiento, logística, normatividad, etc. donde todos tienen una comunicación intersectorial continua para la gestión del PAE. A cada uno de los cuatro grupos se les designó un nombre relacionado con los actores (comunidad escolar, integrantes del CAE, personal especializado y proveedores del comercio local) que más incidieron en los factores identificados en las subcategorías: participación de la comunidad escolar, articulación y coordinación entre actores de sectores públicos y privados, integrantes del CAE comprometidos y personal especializado suficiente (ver gráfica 5-2). A continuación, se explicará cada uno de estos grupos:

Participación de la comunidad escolar: la participación social es una forma de control de los programas sociales, ya sea de manera individual u organizada, pero para llegar a algún tipo de movilización o intervención de las personas en los programas, proyectos y planes de las políticas públicas en este caso particular, el PAE, primero se tiene que

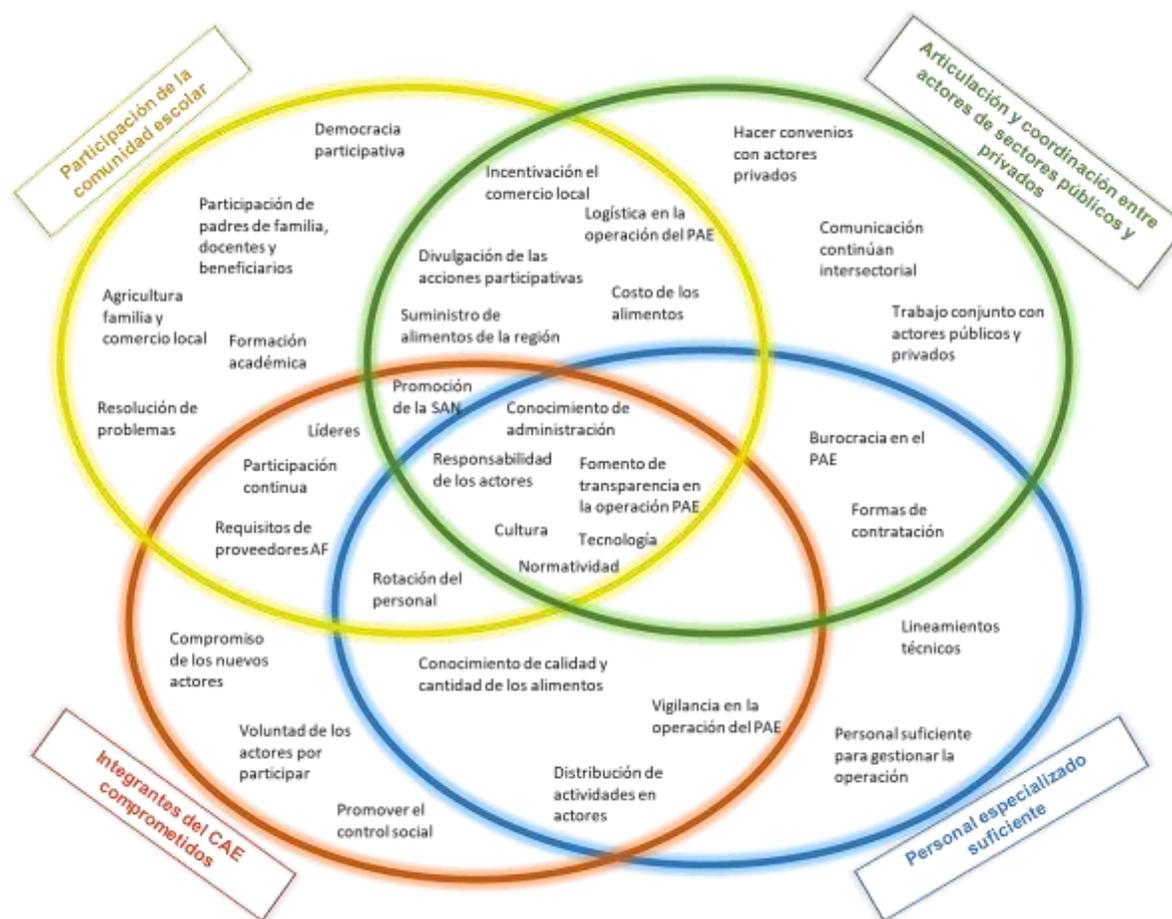
reconocer que la participación social es un derecho. Por consiguiente, corresponde a las entidades gubernamentales y a los Consejos de Alimentación Escolar promover este tipo de participación con respaldo jurídico, a través de capacitaciones que puedan ser divulgadas de manera escrita, radial, digital en redes sociales, etc., con el propósito de educar a la gente y suscitar el interés por comprender lo poderoso que es tener la oportunidad de incidir en las decisiones de las políticas que tendrán impacto a corto, mediano y/o largo plazo en la juventud y en la sociedad del país (Arteaga, 2021).

En el caso de los documentos de Perú que fueron revisados, una tercera parte concluye que los problemas locativos como la falta de internet o la infraestructura deficiente, influyen negativamente en aspectos organizacionales, pues desmotiva o no permite que los actores sociales se involucren en la participación de la vigilancia y en la veeduría de la ejecución del programa.

Articulación y coordinación entre actores de sectores públicos y privados: se hace énfasis en atraer a los padres de familia y demás actores de la comunidad para que incidan en la operación, participen en espacios de control social, intervengan en las distintas etapas de los PAE y propongan formas de mejorar la gestión del programa.

Figura 5-2

Factores del Programa de Alimentación Escolar identificados



Fuente: Elaboración propia

La poca comunicación entre las entidades ejecutoras (municipio, estados o escuela estatal) y los proveedores, ocasiona demora en la contratación dado el desconocimiento de requisitos o la alta burocracia de los colegios y/o instituciones gubernamentales. Por esta razón, es importante que las instituciones coordinadoras del PAE instruyan a los actores en la correcta ejecución del programa, con estrategias que disminuyan las barreras existentes en su operacionalización y promuevan la seguridad alimentaria (Ferreira, et al., 2019; Dias Lopes et al., 2017 y Lombardi, Morales, & Villafuente, 2022).

La articulación entre actores públicos y privados en el PAE, es un factor que ayuda a crear proyectos para “disminuir los índices de desnutrición y mejorar los hábitos alimenticios”, en la medida en que haya empresas privadas con compromiso social que puedan contribuir a solucionar. Se sabe de entidades que “no encuentran cómo canalizar de manera correcta sus fondos para apoyar causas sociales”, por lo que es importante crear puentes para ayudar al mejoramiento del programa (Vereau, 2021).

Integrantes del CAE comprometidos: tanto los Consejos de Alimentación Escolar (CAE) de Brasil como los Comités de Alimentación Escolar (CAE) en Perú y Colombia, son espacios de participación que se encuentran representados por docentes, padres de familia y comunidad en general para hacer seguimiento al adecuado funcionamiento del programa y velar por los recursos destinados a la gestión del PAE en los centros educativos.

En el caso del CAE de Brasil, comenta de Oliveira P. et al. (2015), que los integrantes de Consejos de Alimentación Escolar del Estado de Santa Catarina entrevistados, reconocen las mejoras que han tenido en el desarrollo del control social al programa cuando el consejo está comprometido, pues se impulsa la transparencia, la democracia y autonomía en su actuar. De igual manera, es importante continuar capacitándolos en temas como Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) y su relación con la ejecución del PNAE para fortalecer la capacidad de articulación entre los actores involucrados en la gestión del programa.

En Brasil, los integrantes del Consejo de Alimentación Escolar del Estado de Santa Catarina, entrevistados por Oliveira P. et al. (2015), reconocen el mejoramiento que hay en la ejecución de PAE cuando el consejo se compromete en llevar a cabo el control social, pues se impulsa la transparencia, la democracia y la participación activa. También menciona Oliveira P. et al. (2015) la importancia de continuar capacitando a los consejeros

en temas como Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) y su relación con el PNAE para fortalecer la capacidad de articulación entre los actores involucrados en la gestión del programa.

Igualmente hay que destacar la importancia de contar con actitudes de liderazgo por parte de las personas que participan en la operación del PAE, pues motivan a otros actores de la comunidad, del sector público o del sector privado para que aporten desde sus conocimientos en los procesos de toma de decisiones y gestión del programa. Lo anterior es señalado en el artículo “Actores, redes y alimentos”, donde presenta las experiencias de personas de la agricultura familiar y campesinas del PNAE São Lourenço do Sul, Brasil y del PAE de Granada, Colombia, respectivamente; donde se percibió la incidencia positiva que tuvieron las mujeres en la consolidación del programa, por su carácter emprendedor, aportando sus conocimientos en el direccionamiento de las organizaciones de productores y cooperativas para realizar las compras públicas (Giraldo Calderón & Grisa, 2019).

Personal especializado suficiente: una propuesta en común surgió en la revisión documental realizada al PAE de Perú y Brasil, relacionada con tener personal especializado suficiente para garantizar la eficiente gestión del programa. Se mencionó la necesidad de generar mecanismos de capacitación u orientación a los profesionales técnicos (nutricionistas, ingenieros de alimentos, contadores, psicólogos, ingenieros agrícolas, etc.) u otros actores (padres de familia, docentes, rectores, alumnos, etc.) que hacen parte del control del programa para consolidar y actualizar conocimientos relacionados con los lineamientos técnicos del PAE.

Un aspecto particular en el PAE de Brasil, estuvo relacionado con la sobre carga laboral de los funcionarios públicos como los nutricionistas, que eran muy pocos para hacer control y supervisión del PAE en los distintos colegios de 38 municipios de Río de Janeiro, Brasil (Ferreira et al, 2019). El exceso de trabajo también ocurrió con los rectores de los colegios públicos estatales que acogieron el modelo escolarizado del PAE, pues además de sus funciones pedagógicas que desarrollaba en el centro educativo, se le sumaba la responsabilidad de organizar e implementar la alimentación escolar (Martínez y Nogueira, 2016); (da Silva, 2011).

5.1.3 Tipo de estrategias

Dentro de las categorías que se establecieron en la investigación, la correspondiente a Tipos de estrategias, fue la que abarcó más discusiones.

En la subcategoría denominada *Participación de actores* se distinguió la falta de vinculación de la comunidad educativa para hacer vigilancia u operación del PAE, debido a la carencia o poca aplicación de estrategias para incentivar el sentido de pertenencia y que conozcan sus derechos para hacer control social a este programa.

Lo anterior fue percibido por Arteaga (2021) en el Programa de Alimentación Escolar de Lambayeque en Perú, quien identificó el desinterés de la comunidad por participar en la vigilancia y econtrol del PAE, falta de compromiso con estas actividades y desconocimiento de los derechos que tienen los actores en la realización del control social o con relación a la normatividad del PAE. Todo esto a causa de la débil promoción y capacitación que se venía desarrollando, además las personas con quienes se operaba, tenían baja o nula formación académica y poca identificación hacia su comunidad:

“[...] con relación a los factores que impiden la participación de los actores sociales, se destaca [...] el desconocimiento a la normativa del PNAE (Programa Nacional de Alimentación Escolar) que se debe principalmente a la débil promoción de la PC (participación ciudadana), al número y frecuencia de talleres de capacitación [...]” (pág. 25).

Con el propósito de fortalecer las capacidades de cogestión (participación articulada entre la sociedad civil y sectores público y privado) y sensibilizar a la población en dos colegios del Distrito de Chao en Perú, Vereau (2021) presentó estrategias como diseñar programas de capacitación mediante talleres, seminarios web y tener el acompañamiento de un experto o mentores en el tema de los lineamientos técnicos del PAE. También Arteaga (2021) menciona el contar con monitores de gestión local (MGL), al ser ellos quienes “promueven la participación, capacitando, brindando asistencia técnica y sensibilizando a los CAE, los padres de familia (PP.FF), docentes y usuarios”. Esto con la intención de acatar la RDE 335-2019, donde se estipula el desarrollar mesas para mejorar el trabajo de los actores y promover la participación de los municipios. (pág. 29).

De igual manera, se identificó como falencia de participación de actores en el PAE la

carencia de recursos humanos o personas capacitadas para vigilar el servicio de alimentación. Ferreira et al (2019) indicaron que la mayoría de los nutricionistas y miembros del CAE consideran insuficiente el número de profesionales para realizar las actividades asignadas por el PNAE en los municipios de Rio de Janeiro en Brasil, debido al alto número de centros escolares y la gran cantidad de niños, por lo cual dificultaba hacer el seguimiento al programa y al estado nutricional de los estudiantes. Por este motivo, es importante contratar personal suficiente para atender las demandas del PAE.

Para incentivar la participación de la comunidad en el PAE se tiene que establecer un diálogo vinculante entre los diferentes actores para crear estrategias ajustadas a la realidad de la región y contar con el liderazgo de personal especializado, docentes y sociedad civil que impulsen la gestión del programa. Lo anterior es indicado por Dias et al. (2017) al comentar que las estrategias deben construirse, teniendo en cuenta la realidad de cada región y deben involucrar a los distintos actores que gestionan el PAE. Incluso, el correcto funcionamiento del programa de alimentación escolar en un colegio se encuentra ligado a la buena disposición de las personas que lo administran. En el estudio de Kleba et al. (2010), citado por de Oliveira et al. (2015), se expone lo siguiente: “la efectividad de las acciones de los consejos está condicionada por factores como la capacidad de sus asesores para formular propuestas, la capacidad de negociar propuestas con la dirección y la autonomía de los actores que los constituyen”; si faltan estos aspectos, se van a generar pérdidas de responsabilidad entre los actores y disminución en el consenso (pág. 311).

Así mismo, en el análisis de las entrevistas realizadas por Ferreira y otros (2019) a diferentes actores que participaron directamente de la operacionalización del PAE en municipios de Rio de Janeiro, indicaron que, “los principales temas estratégicos para garantizar la calidad del programa son aspectos [...] la estructura institucional, la coordinación con las familias agricultoras, la contribución financiera y la participación social” (pág. 7).

Por otra parte, la subcategoría *Transferencia de conocimientos* hace énfasis en los actores que participan en la ejecución del PAE y cómo ellos se ven influenciados por reglas formales e informales. El primer tipo de regla hace referencia a la normatividad del PAE en Perú, Colombia y Brasil, al ser aplicados por actores capacitados, sin embargo, estos recursos jurídicos deben acoplarse a las costumbres de la región en donde se va a suministrar el complemento alimentario. Silva et al. (2023) plantean que las modificaciones

en la legislación deben ir de la mano de las reglas informales como son tradiciones, códigos de conducta, etc. para lograr su cumplimiento, debido a que estas dos reglas (formales e informales) no logran efectuarse si se implementan aisladamente ya que las dos son complementarias¹⁷.

Cuando no se hace una apropiada transferencia de conocimientos de las reglas formales del PAE a los actores que van a operar el programa, entran en conflicto con las reglas informales de sus costumbres y crean inconvenientes en la prestación del servicio. Esto fue aludido por los directivos de las instituciones educativas públicas estatales de Campo Grande cuando se implementó el PNAE bajo la sub-modalidad escolarizada, pues no tenían preparación los gestores públicos vinculados al programa para cumplir con el PNAE. Las escuelas públicas de Campo Grande, MS por ejemplo, no tenían arraigada la compra directa a las cooperativas o a la agricultura familiar de al menos un 30% de sus productos y el proceso de compra era compleja por la alta burocratización. Por lo que concluyen los autores de la investigación que, los cambios formales como las leyes, deben realizarse de la mano de los cambios informales como las costumbres y tradiciones para que se pueda lograr un mayor cumplimiento en el PNAE (Silva y otros, 2023).

Otro aspecto que incide en la transferencia de conocimientos para la capacitación de los integrantes del CAE, es contar con un entorno confortable. Esto es mencionado por Souza (2013), citado por Ferreira et al. (2019), quienes identificaron en su investigación falencias similares relacionadas con el bajo rendimiento que tuvieron los consejeros cuando no contaban con instalaciones adecuadas para capacitarse sobre el reglamento del PAE respecto a la vigilancia y operación tanto en lo administrativo como en lo financiero¹⁸.

Hay otros aspectos relacionados a la región que intervienen en la vinculación de los integrantes del CAE a la vigilancia del PAE, comentado por Triches Marcia y Kilian Leideliiane (2016) donde los municipios más pequeños del Estado de Paraná son muy activos, pues están más involucrados en la planificación, seguimiento y presentación de informes relacionados con la alimentación escolar, evidenciándose mayor control social. Por el contrario, en los municipios grandes, la integración entre los actores es muy difícil, pues no profundizan en comprender como se lleva a cabo la adquisición de los alimentos

¹⁷ Expresa Silva et al., (2023) “Normas formais não fazem um mercado funcionar adequadamente (como no caso do PNAE) e as normas informais também são falhas se tratadas de forma isolada, ou seja, ambos podem desempenhar um papel importante em maior ou menor grau” (pág. 22).

¹⁸ Ferreira et al. (2019), se apoya en lo dicho por Souza al encontrar similares resultados “Promover espaços de formação para os membros do conselho é uma forma de fortalecer sua atuação como órgão fiscalizador e a aplicação adequada dos recursos financeiros na alimentação escolar” (pág. 9).

de la agricultura familiar.

Continuando con la instrucción a productores locales e integrantes del CAE, en la Evaluación de continuidad del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social -MIDIS de Perú, menciona la necesidad de fortalecer las asociaciones de proveedores (productores locales), para que suministren cantidades suficientes de productos y cumplan con estándares de calidad. Además, los CAE tienen que promover la participación de sus integrantes para alcanzar el objetivo común: suministrar un complemento alimentario a los NNJA de los centros educativos, como se plantea a continuación:

" [...] diseñar incentivos no monetarios que apunten a incrementar la motivación intrínseca de directores y docentes para contar con su mayor participación e involucramiento tanto en la conformación como en el desarrollo de las actividades llevadas a cabo por los CAE. Al igual que para el caso de los padres de familia" (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social -MIDIS, 2022, pág. 104).

En esta misma línea, Simón, Garay, & Calsina (2020), en su artículo Modelo de gestión de conocimiento para el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, indican que, para generar conocimientos sobre mecanismos organizativos se precisa forjar una "cultura organizacional" que favorezca la integración y la accesibilidad de los mismos, a través de herramientas ofimáticas. Además, está intrínseca en la cultura organizacional el contar con actores comprometidos que tengan disponibilidad de tiempo para operar el PAE, con el objetivo de que no se pierdan los conocimientos adquiridos a causa de la permanente rotación o con la renuncia del personal, pues de lo contrario se "dificulta la integración de ese conocimiento" (pág. 18).

La subcategoría *Conformación de grupos sociales* establece como idea general en los fragmentos de los artículos investigados, la importancia de formar asociaciones, tanto de agricultores que puedan ser proveedores de alimentos escolares, como de padres de familia capaces de hacer control del PAE. De Oliveira et al. (2015) hace énfasis en la variedad de integrantes de la sociedad que conforman el CAE, todos con la responsabilidad de ejercer control en el PNAE¹⁹.

¹⁹ "Como o conselho é formado por varios segmentos da sociedade, todos tem controle. Mas é a sociedade garantindo o controle e a execução do PNAE" (de Oliveira et al., 2015, pág. 311)

Basso, Días y do Amaral (2019) menciona que el Instituto de Asistencia Técnica y Extensión Rural de Rio Grande do Sul (Emater/RS) en Passo Fundo contribuyó a la organización de los agricultores familiares para que accedieran a los mercados escolares, mejorando la compra de estos proveedores. Por otra parte, cuando la Convocatoria Pública Unificada era articulada por la Coordinación Regional de Educación (CRE), se centralizaba allí las demandas de adquisición de las escuelas públicas. A la CRE llegaba la lista de productos que necesitaría adquirir las 39 escuelas públicas estatales en Passo Fundo y a su vez, la Coordinación recogía todas las demandas de productos de la agricultura familiar. Esto construyó un diálogo entre las cooperativas de agricultores familiares, la CRE y la Unidad Cooperativa de Emater. Cambió el carácter competitivo que había entre proveedores a un carácter cooperativo.

Según lo expuesto previamente, en las subcategorías que se encuentran dentro del marco de la categoría *Tipos de estrategias*, se pueden establecer como debilidad estructural para la participación social la falta de voluntad de los actores que integran los Comités o los Consejos de Alimentación Escolar en los PAE de Perú y Brasil, derivado de la carencia de líderes o de la alta pasividad de las personas y del desconocimiento de sus funciones al ser complejas o poco claras. Según Cathaliafaud M. (1994) este comportamiento de los actores puede llevarlos a ceder sus decisiones a los dirigentes quienes tendrían la oportunidad de instrumentalizarlas en caso de ser líderes inescrupulosos. Además de ello, minimiza el asambleísmo necesario para discutir temas de interés, debido al desconocimiento y genera una comunicación interaccional desorganizada.

Por consiguiente, la categoría *Tipo de estrategias* proporcionaron pautas para contrarrestar los factores que crearon inconvenientes como desconocimiento en la normatividad del PAE, desinterés en la participación del programa, no conformación de organizaciones de agricultores, etc. en los actores de la comunidad educativa, proveedores del comercio local, integrantes del CAE y personal especializado, mismos que se reconocieron en los cuatro grupos de factores de la categoría Factores Intervinientes y que también se identificaron en esta categoría. A continuación, se establecieron estrategias a los cuatro tipos de actores que se encuentran en los cuatro grandes grupos de factores, ya que son éstos los que deben reorientarse a favor del cumplimiento de los compromisos requeridos en el PAE.

Estrategias del grupo de factores Participación de la comunidad escolar

- Crear un cronograma de capacitación continua, tanto de los CAE como de las

instituciones del Estado, que coordinan el PAE de Perú, Brasil y Colombia, con el fin de fortalecer los conocimientos de las personas que intervienen en la ejecución del programa. Esto se lograría a través de “talleres vivenciales, webinars, coaching y mentoring” (Vereau, 2021).

- Emplear varias formas de divulgación de las actividades relacionadas con el PAE: capacitaciones, rendición de cuentas, convocatoria de proveedores, etc., por medios de comunicación escrita, radial, redes sociales, entre otros.
- Establecer compromisos concretos de la comunidad para solucionar los problemas locativos más acuciantes en los centros educativos en pro de dar el complemento alimentario a los NNJA.

Estrategias del grupo de factores Articulación y coordinación entre actores de sectores públicos y privados.

- Invitar a las reuniones del PAE a los beneficiarios, padres de familia y docentes para que propongan alternativas de solución, pues son los más interesados en el funcionamiento del programa y distinguen las falencias que se presentan en el servicio.
- Capacitar a los actores en temas de contratación de proveedores de la agricultura familiar o comercio local y participación democrática, para difundir la información en la comunidad y propiciar la transparencia.
- Hacer capacitaciones a la comunidad educativa y demás actores para fomentar la participación de la ciudadanía y aportar para que haya mayor conciencia de la responsabilidad que tienen: vigilar y cuidar los recursos destinados a políticas como el PAE.
- Realizar reuniones entre actores públicos y privados para impulsar convenios y establecer compromisos de colaboración conjunta, dirigidos a proyectos que favorezcan a los NNJA del centro educativo.

Estrategias del grupo de factores Integrantes del CAE comprometidos

- Identificar líderes de la comunidad educativa que conduzcan actividades relacionadas con el seguimiento y el control de la operación del PAE.
- Establecer tareas (quién, cómo y cuándo) en la operación, vigilancia y control de todas las etapas del PAE. Estas tareas estarán destinadas a revisar la contratación de proveedores locales, verificar la calidad de los alimentos, hacer contabilidad de las provisiones requeridas para el programa, verificar el suministro de los complementos alimentarios, etc.

Estrategias del grupo de factores Personal especializado suficiente.

- Desarrollar capacitaciones periódicas que refuercen los conocimientos de los lineamientos técnicos y objetivos del programa en todos los actores del PAE.
- Establecer actividades claras para los actores del PAE, con el propósito de evitar sobrecargas de tareas que perjudiquen la buena ejecución del programa.
- Verificar el cumplimiento de las actividades desarrolladas por los actores del PAE, de acuerdo con las funciones preestablecidas.

5.1.4 Aportes a la participación

La subcategoría “*articulación entre actores*” incluye citas que exponen lo fundamental de tener una coordinación entre distintas instituciones o actores para comprender las necesidades que presenta la ciudadanía, pero sobre todo, para concertar y concretar cuáles son las responsabilidades de cada uno en aras de cumplir con las metas establecidas y de alcanzar una excelente ejecución del programa de alimentación escolar.

Una de las constantes en lo extraído de los artículos que hacían referencia al PAE de Brasil, es poder educar a la gente para hacer control social, durante todas las etapas del programa para que esto trascienda el mero formalismo y saque a la luz actos concretos en el desarrollo de la política. Así lo plantea Oliveira et al (2015) al resaltar que la efectividad del CAE sólo se dará cuando esta instancia de control social, oriente sus decisiones a través de la participación de la población de manera ampliada, es decir, con la presencia de diferentes segmentos en el proceso de toma de decisiones y que se consolide como una instancia fundamental para la gestión del PNAE, para que deje de verse como una organización

figurativa²⁰.

También se pudo identificar en la revisión documental del PAE de Brasil, la importancia de los seguimientos que hace CAE a los centros educativos y modelos operativos de PAE, con el objetivo de verificar la ejecución del programa y vigilar el cumplimiento de varios aspectos relevantes como la vinculación del comercio local al programa mediante la compra de productos de agricultura familiar en los circuitos cortos de comercialización; la realización de continuas capacitaciones para el mejoramiento de la prestación del servicio por parte de los actores que operan el PAE y el seguimiento a las estrategias para el desarrollo de aspectos técnicos ajustados a la realidad de cada zona, respetando las tradiciones alimentarias de las comunidades, etc.

Siguiendo con el PAE de Brasil, Belik y Chaim (2009) exponen que, en la legislación (Resolución FNDE n° 32/2006) los Consejos de Alimentación Escolar deben reunirse, regularmente, una vez cada año para evaluar la rendición de cuentas del PNAE, en convocatorias específicas; sin embargo, los autores identificaron que los CAE de los municipios evaluados, tuvieron en promedio de 6 a 7 reuniones en el 2004 y 2005 respectivamente. También encontraron otros municipios donde los integrantes del CAE se reunían más de 20 veces, esto dependiendo de las circunstancias en que se encontraba la operación del programa y la responsabilidad de los consejos para evitar afectar la operación del programa como en el desmantelamiento de la infraestructura de apoyo a la escuela pública, frenar procesos de subcontratación de alimentación escolar, exigir la contratación de una nutricionista, orientar en los procesos de licitación y hacer seguimiento a la aprobación del menú por parte de los estudiantes²¹. Por tanto, es importante contar con personas comprometidas en hacer control social al programa.

Por esta misma línea, en el PAE de Perú, bajo el modelo de cogestión, plantea Campomanez

²⁰ de Oliveira et al, 2015 afirma que “É importante destacar que a efetividade do CAE apenas se dará quando essa instância de controle social orientar suas decisões pela participação da população de forma ampliada, com a presença de diferentes segmentos no processo de decisão, consolidando-se como uma instancia fundamental para a gestão do PNAE, e não uma organização figurativa” (pág. 313).

²¹ Belik & Chaim, 2009, págs. 8-9 exponen “[...] que o número médio de reuniões para as prefeituras inscritas na 1ª edição (2004) do prêmio foi de sete, e entre os inscritos em 2005 foi de seis, o que indica que a atuação dos CAEs nesses municípios é apenas razoável. [...] Na legislação (Resolução FNDE n° 32 de 10 de agosto de 2006) o número de reuniões que o Conselho deve fazer durante o ano, normalmente são sugeridas reuniões mensais, ou, pelo menos, encontros a cada 2 ou 3 meses, para que seja possível acompanhar toda a execução do Programa, pois se considera que apenas uma reunião anual para analisar a prestação de contas do PNAE e emitir o parecer conclusivo do CAE não seja suficiente para que o Conselho exerça suas atribuições de forma adequada [...]. Em municípios em que o CAE lutou por mudanças ou impediu o desmantelamento da estrutura pública de atendimento ao escolar, o número de reuniões alcançou mais de 20 por ano”.

(2018) la importancia de fortalecer el compromiso de los actores que integran los Comités: “los presidentes del CAE han realizado acciones y gestiones de capacitación, donde han participado padres y alumnos, en un intento por mejorar el rendimiento del aprendizaje”. Al mismo tiempo han involucrado a las autoridades comunales para fortalecer la organización de la comunidad educativa mediante talleres de sensibilización, sin embargo, pese a su importancia, esto no se logró en todos los centros educativos (pág. 44).

También comenta Lombardi, Morales, & Villafuente (2022), el modelo de cogestión del PNAEQW está planteado en tres fases: atención del servicio alimentario, fortalecimiento de capacidades y supervisión, donde se incluye el monitoreo del servicio para alcanzar los resultados del proceso operativo de atención y alimentación escolar. Con esta premisa, se impulsa, además, a grupos de interés a que asuman un rol activo en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Dentro de las fortalezas que tiene este modelo se reconocen las siguientes: estimular la vinculación de la comunidad educativa al programa, fomentar la transparencia en los procesos de ejecución, otorgarles responsabilidades a los actores para mejorar el programa e involucrar más a los padres de familia en los Comités de Alimentación Escolar. Esto último, teniendo en cuenta que “ellos no solo son responsables de la recepción de alimentos o de su preparación (en algunas circunstancias), también tienen el deber de hacer que los estudiantes los consuman previo al inicio de clases” (Lombardi, Morales, & Villafuente, 2022, pág. 35).

Una de las citas que se compartía entre las subcategorías *Articulación entre actores* y *Contribución al PAE colombiano*, mencionaba identificar factores que necesitaban estrategias para mejorar la operación del servicio de alimentación escolar. Lombardi, Morales, & Villafuente (2022) presentó factores que intervenían en el PNAEQW como conocimientos, manejo del recurso humano, etc., que necesitaban estrategias por parte de Unidades Territoriales de PNAE para evitar inconvenientes en la gestión del programa, siendo uno de estos la alta rotación de los actores que integran los comités, repercutiendo negativamente en el buen desarrollo de la operación: “si los actores rotan constantemente en los puestos estratégicos o incluso dentro de los comités de cogestión, hay una pérdida de capacidad”, por lo cual, es imperativo realizar constantes capacitaciones tanto a los nuevos integrantes sobre los diferentes procesos relacionados con el Comité de Compra o el Comité de Alimentación Escolar, como a los antiguos para que actualicen la información y el reporte de los estudiantes, ya que puede hacer variar la cantidad y la capacidad de

proveedores locales para suministrar los servicios requeridos (pág. 49).

En la subcategoría “*contribución al PAE colombiano*”, se hizo visible la importancia de conocer primero cómo funcionaba la operación del PAE regular y cuáles fueron las causas que motivaron la creación del nuevo PAE rural con la intención de vincular a los padres de familia en el proceso de ejecución. En este orden de ideas, se tuvieron en cuenta las estrategias más favorables desarrolladas por los PAE de Perú y Brasil, para aportar insumos que permitan una mayor participación de padres y madres de familia en el programa de alimentación escolar rural de Colombia.

El PAE regular colombiano, se caracteriza porque en su mayoría, es ejecutado por uniones temporales o consorcios legalmente constituidos que realizan contratos con Entidades Territoriales Certificadas, no obstante, cuando el PAE se encontraba bajo la coordinación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), algunos colegios de las zonas rurales eran operados por las Asociaciones de padres de familia (Consultores, 2013).

Consultores (2013) identificó, en 5 de 20 establecimientos educativos visitados en las zonas rurales, la obtención de productos procedentes de las huertas escolares, los cuales eran vendidos o donados al PAE para formar parte del complemento alimentario que se suministraba a los estudiantes. En la entrevista realizada a uno de los directores de Núcleo del municipio de Cocorná, manifestó lo positivas que fueron las huertas escolares ya que proporcionaban sustentabilidad de alimentos en la zona donde se encontraban:

“[...] con la implementación de [las] huertas escolares y todo eso, [se da] auto sostenibilidad no solo a los estudiantes, sino también a los padres pues, en la zona rural, esas huertas ayudan mucho para que ese programa de alimentación escolar se dé; porque los mismos productos que se desarrollan en las huertas, benefician tanto el restaurante como a la comunidad en general” (pág. 122-123).

En la evaluación realizada por el Centro Nacional de Consultoría, tuvo como marco temporal el periodo comprendido entre el 2011 y el 2019, identificándose algunas debilidades de los operadores con relación a la compra de productos locales. A esto se le suma la casi inexistencia de incentivos para la participación de los padres de familia o de la comunidad educativa en la vigilancia del programa (Unidad Administrativa Especial de Alimentación (UApA, 2022)

En el primer aspecto, se destacó una falencia relacionada con el cumplimiento de la normatividad por parte de los operadores: su permanente negativa a comprar alimentos locales a pequeños productores de la agricultura campesina y comunitaria que exigía un mínimo del 30% de acuerdo con lo estipulado en el Decreto 248 de 2021²² y la Ley 2046 de 2020²³. Se justificaron aduciendo que los productores locales no proveían los alimentos solicitados en la minuta y que además las organizaciones locales no tenían capacidad de gestión para proporcionar la cantidad suficiente de alimentos o para cumplir con los estándares de calidad exigidos. Incluso los operadores manifestaron no tener incentivos para contratar a estos proveedores de la región (Unidad Administrativa Especial de Alimentación (UApA), 2022).

Lo anterior es una muestra, de que operadores como las empresas privadas buscan el mejor precio y el cumplimiento de los estándares sanitarios sin tener en cuenta la vinculación de la agricultura local, debido a la falta de organización en la provisión de insumos de la agricultura local.

En cuanto al segundo aspecto a destacar, con relación a la baja participación de los padres de familia en la vigilancia del PAE regular de Colombia, según los hallazgos evidenciados, tanto por la Contraloría como por lo expresado en las entrevistas de evaluación que realizó el Centro Nacional de Consultoría, el Comité se ve más como un formalismo: el 69.8% de las instituciones consultadas han conformado los CAE, pero solo el 42.9% de las sedes cumplen con los requerimientos de conformación, porcentaje que disminuye en las sedes pequeñas. En este sentido “se reconoce un desinterés por parte de los miembros, para hacer efectivo su rol de fortalecimiento del Programa”, dado que las reuniones del CAE se realizan

²² **“Mínimo de Compras públicas de alimentos y suministros de productos agropecuarios a productores agropecuarios locales.** Las entidades públicas del nivel nacional, departamental, distrital, municipal, sociedades de economía mixta, y entidades privadas que manejen recursos públicos y operen en el territorio nacional, que contraten, bajo cualquier modalidad, con recursos públicos la adquisición, suministro y entrega de alimentos en cualquiera de sus formas de atención, están en la obligación de adquirir localmente alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones, en un porcentaje mínimo del treinta por ciento (30%) del valor total de los recursos del presupuesto de cada entidad destinados a la compra de alimentos” (Decreto 248, 2021, Artículo 2.20.1.1.3). Obtenido en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159934>

²³ “Las Entidades a que hace referencia el artículo 3° de la presente ley [entidades públicas del nivel nacional, departamental, distrital, municipal, sociedades de economía mixta, y entidades privadas que manejen recursos públicos y operen en el territorio nacional, que demanden de forma directa o a través de interpuesta persona], que contraten con recursos públicos la adquisición, suministro y entrega de alimentos en cualquiera de sus modalidades de atención, están en la obligación de adquirir localmente alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones en un porcentaje mínimo del 30% del valor total de los recursos del presupuesto de cada entidad destinados a la compra de alimentos” (Ley 2046, 2020, Artículo 7, literal a). Obtenido en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30039692>

de manera esporádica y son poco efectivas para mejorar la prestación del servicio. Pese a ello, varios actores admiten la importancia del control comunitario en la operación PAE (Unidad Administrativa Especial de Alimentación (UApA), 2022).

Tomando en cuenta lo que se ha presentado anteriormente, ante la falta de compromiso de los integrantes del CAE, nos recuerda el Anexo Participación ciudadana de la Resolución 335 de 2021, la responsabilidad que tienen las entidades territoriales para promover la participación y vigilancia comunitaria en el PAE por medio de los CAE, siendo un espacio donde se fomenta el sentido de pertenencia y el control social a la planeación y ejecución del programa (Ministerio de Educación, 2021).

En la búsqueda de mejorar el PAE en Colombia, se han expedido recursos legales que procuran fortalecer la transparencia (Ley 2195 de 2022) y la participación de la comunidad y de los padres de familia en la operación del programa (Ley 2042 de 2020 y Decreto 846 de 2023) para garantizar la correcta operación del programa y suministrar un complemento alimentario de calidad a los niños, niñas, jóvenes y adolescentes de los colegios públicos del territorio nacional durante el calendario escolar.

Siguiendo en la apuesta por fortalecer el PAE en Colombia, el “*Plan Nacional de Desarrollo -PND- 2022-2026: Colombia potencia mundial de la vida*” incorporó el concepto de Derecho Humano a la Alimentación, convirtiéndose en un respaldo legal para desarrollar más estrategias en pro de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. La Ley 2294 de 2023, por la que se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, menciona en el artículo 3 establecer cinco transformaciones en el país para el periodo 2022-2026; tres de ellas relacionadas con el Programa de Alimentación Escolar, como se verá a continuación.

El primer eje se denominó *Ordenamiento del territorio alrededor del agua*, y busca como su nombre lo indica, desarrollar el ordenamiento del territorio alrededor de la protección del ambiente, al ser esta una estrategia válida para garantizar el derecho a la alimentación de todos los colombianos.

El siguiente eje, *Seguridad humana y justicia social*, contempla la transformación de la política social, en función de proporcionar mayor seguridad económica y social a la ciudadanía diversa y a los territorios, dentro del marco de la justicia. Esto con la intención de garantizar los derechos y las libertades fundamentales.

Por último, se encuentra el eje de transformación titulado *Derecho Humano a la Alimentación*. Tiene como propósito que las personas tengan acceso, en todo momento, a una alimentación adecuada mediante tres pilares fundamentales que son: la disponibilidad, el acceso y la adecuación de los alimentos; lo que lo convierte en el medio idóneo para alcanzar de manera paulatina, la soberanía alimentaria. Con el propósito de alcanzar el Derecho Humano a la Alimentación, se destinará, durante el periodo en mención, 46.1 billones de pesos de la vigencia del 2022.

Bajo estas mismas premisas, el artículo 216, capítulo IV de la Ley 2294 de 2023, establece la creación del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación (SNGPDA), que será coordinado por la Presidencia de la República (DAPRE) y por la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), con el propósito de garantizar el derecho a la alimentación mediante el acceso físico a la comida, la producción local y la implementación de tecnologías renovables.

“Este sistema fungirá como mecanismo de articulación, coordinación y gestión entre los actores que intervienen en las acciones para la Garantía Progresiva del Derecho en todas sus escalas de realización (seguridad, autonomía y soberanía alimentaria), y coordinará el Programa Hambre Cero [...]. Desde el sistema también se acompañará el proceso de formulación e implementación participativa de la política pública para la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación adecuada y de lucha contra el hambre” (Congreso de la República de Colombia, 2023, pág. 98)

De igual modo, con el propósito de cerrar brechas tendientes a la inseguridad alimentaria en Colombia, se creó el Ministerio de Igualdad y Equidad con la Ley 2281 de 2023. Dentro de los propósitos que tiene el nuevo Ministerio se encuentra el de coordinar, adoptar y ejecutar, en articulación con entidades y órganos del Estado, lo relacionado con planes, proyectos y programas como el PAE, que permitan combatir el hambre y la malnutrición en los territorios.

Lo anterior es corroborado por la Doctora Luz María Múnera, viceministra para las Poblaciones y Territorios Excluidos y la Superación de la Pobreza, del Ministerio de Igualdad y Equidad, expuso en el V Congreso Internacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional de Colombia, el compromiso que tiene el gobierno por mejorar el PAE:

“PAE: voy a proponerle a educación (Ministerio de Educación), a salud (Ministerio de

Salud y Protección Social); que me ayude el gobierno y todo el mundo para meterle una plata muy grande a la construcción de restaurantes escolares en todas las instituciones educativas a lo largo y ancho del país; y que la plata del PAE sea manejada por las Asociaciones de Padres de Familia, que sean las mamás y los papás los que cocinen para nuestros niños” (Múnera, 2023).

5.2 Análisis de resultados

Objetivo 1: *Identificar las experiencias de participación de la comunidad educativa y los padres de familia en la operación del programa de alimentación escolar (PAE) en Brasil, Perú y Colombia a partir de la revisión bibliográfica.*

Se identificó en los PAE de Perú, Brasil y Colombia un mecanismo común para motivar y concientizar la participación de la comunidad: realizar capacitaciones sobre la importancia de una eficiente ejecución del PAE para despertar el interés de los actores y contribuir con el buen desarrollo del programa.

El modelo de cogestión del Qali Warma tiene como estrategia mejorar la participación de la comunidad por medio de la capacitación continua a los actores para que conozcan sus derechos de ejercer el control social en la vigilancia y control del programa en aspectos de calidad, presupuesto y eficacia en la ejecución del PAE.

Una de las estrategias para motivar la participación ciudadana en la gestión del PNAE de Perú es mediante la divulgación en distintos medios de comunicación como portales web, redes sociales, etc. Además, plantea Enrique (2014) citado por Campomanez (2014) que el modelo de cogestión es más efectivo en las ruralidades porque la población de esta zona tiende más a lo comunitario y lo colectivo respecto a zonas urbanas. La participación y el empoderamiento de los actores se promueve con educación y capacitación para incentivar acciones conjuntas en el desarrollo del programa.

En la mayoría de los artículos consultados de Brasil, los autores percibieron como principal función de los CAE, vigilar la correcta ejecución del PNAE en los colegios, con el fin de garantizar la calidad de los alimentos. También se tuvo consenso sobre promover la participación democrática en los CAE por medio de la capacitación de los actores

involucrados. Así pues, se concluyó que una estrategia determinante en la participación social es la capacitación a los actores de la comunidad escolar: líderes sociales, los padres de familia, alumnos, profesores, trabajadores del comedor escolar y productores locales.

Por consiguiente, un correcto funcionamiento del PAE aporta beneficios a todos los actores de la comunidad educativa: los padres de familia aseguran una adecuada alimentación para sus hijos, los docentes evitan la deserción escolar, los alumnos fortalecen su sano desarrollo físico y cognitivo y el comercio local se favorece al involucrarse como proveedores del programa. Por lo tanto, cuando la comunidad se hace consciente de estos beneficios, se motiva a ser parte del PAE.

Objetivo 2: *Reconocer tipos de estrategias y factores asociados a la participación de la comunidad educativa y padres de familia en el programa de alimentación escolar (PAE) de los países estudiados.*

Factores.

Se identificaron múltiples factores en la categoría Factores intervinientes que inciden en la ejecución del PAE: 1) las reglas formales, donde se encuentra consignada la normatividad de los lineamientos técnicos del programa, 2) el comercio local, 3) la resolución de problemas, 4) la burocracia que se maneja en el PAE, 5) las capacitaciones en la administración del programa, etc. Se establecieron 4 grandes grupos de factores donde sobresalió la intervención de cuatro tipos de actores (comunidad escolar, integrantes del CAE, personal especializado y proveedores del comercio local), surgiendo de estos los nombres de cada uno de los grupos de factores donde hubo mayor relación:

Participación de la comunidad escolar: intervienen conceptos claves para fortalecer la participación y la solidaridad de las personas en el programa como democracia participativa; impulso al comercio local; estímulo a la participación de los padres de familia, beneficiarios y docentes; apoyo a la agricultura familiar y acompañamiento de líderes en las actividades de operación, etc.

Articulación y coordinación entre actores de sectores públicos y privados: en los PAE de Brasil, Perú y Colombia se destaca como parte fundamental de su legislación, realizar control social a través de rendición de cuentas, mesas públicas, veedurías

ciudadanas y participación de la ciudadanía en la formación de los CAE. Sin embargo, en los documentos revisados de los PAE de Brasil y Perú se mencionó con mayor insistencia el involucramiento y el compromiso de las instituciones gubernamentales y de los actores de la comunidad educativa, para que se vigile la ejecución del programa de alimentación escolar en los centros educativos públicos.

Integrantes del CAE comprometidos: los Consejos Escolares de Brasil y los CAE de Perú y Colombia son espacios de participación representados por docentes, padres de familia y comunidad educativa en general, responsable de vigilar la prestación del servicio escolar en los centros educativos. En el CAE de Perú se le adiciona la función de ejecutar el programa en las instituciones educativas.

Se percibieron algunas falencias en cuanto a la poca divulgación de la operación PAE, en el caso de Perú: la elevada rotación de personal, la baja capacitación en los lineamientos técnicos, la no utilización de medios tecnológicos para la convocatoria de proveedores, etc. En este sentido, se deben establecer estrategias que disminuyan los factores negativos y que incentiven la participación. Además de ello, es importante abrir espacios de escucha para recibir las propuestas que brinda la comunidad educativa y de este modo, establecer responsabilidades entre los actores, desarrollando actividades concretas encaminadas al buen desempeño de la ejecución del PAE. Los talleres de sensibilización son una estrategia que busca despertar el carácter emprendedor de los actores de la comunidad educativa para que ayuden con la consolidación y la mejora de la prestación del servicio.

Es importante resaltar que la adopción de las modalidades centralizada, escolarizada, mixta o tercerizada del PNAE de Brasil por parte de escuelas de Estados y/o municipios, depende de varios factores que son evaluados por entidades del gobierno para determinar cuál es la más ajustada a las necesidades de los centros educativos de la región. Por lo cual, sin importar la modalidad empleada en las escuelas públicas, la vigilancia de la implementación del programa debe ser rigurosa, contando con integrantes del CAE y la comunidad educativa comprometidos para exigir una excelente prestación de servicio.

Personal especializado suficiente: se identificaron similares propuestas para garantizar una eficiente gestión y vigilancia en los PAE de Perú y Brasil, siendo una de ellas las capacitaciones continuas al personal como nutricionistas, ingenieros de alimentos, padres de familia, docentes, etc. de las instituciones gubernamentales que coordinan el programa.

Estrategias

Estrategias del grupo de factores denominado Participación de la comunidad escolar

Como estrategias dirigidas al mejoramiento de la participación de la comunidad escolar, se determinaron las siguientes: crear cronogramas para realizar capacitaciones continuas a los actores del PAE, emplear distintos mecanismos de divulgación de las actividades del programa y establecer compromisos concretos con la comunidad educativa para dar cumplimiento a las distintas acciones.

Estrategias del grupo de factores denominado Articulación y coordinación entre actores de sectores públicos y privados

Las estrategias encontradas fueron las siguientes: en primer lugar, estimular reuniones entre actores privados y públicos para desarrollar proyectos que beneficien a los estudiantes del programa; y en segundo lugar, incentivar la participación de los padres de familia y de los docentes, los más interesados en el buen funcionamiento del programa por ser quienes distinguen de cerca las falencias del servicio y quienes pueden además proponer alternativas de solución.

Estrategias del grupo de factores denominado Integrantes del CAE comprometidos

Como estrategias se reconocieron las siguientes: la importancia de contar con líderes sociales en los programas de alimentación escolar que puedan apoyar su desarrollo y proponer actividades dirigidas a la buena ejecución del PAE y establecer tareas concretas con actores específicos, definiendo quiénes, cómo y cuándo realizarán las acciones de operación, vigilancia y control del programa.

Estrategias del grupo de factores denominado Personal especializado suficiente

Se identificaron estrategias como hacer capacitaciones periódicas que refuercen los lineamientos técnicos y los objetivos del programa y establecer actividades claras a realizar por los actores con el objetivo de evitar sobrecargas laborales.

Objetivo 3: *Aportar insumos a los procesos de participación de la comunidad educativa en el PAE colombiano a partir de las experiencias exitosas identificadas en Perú y Brasil.*

Se debe tener en cuenta que cada país tiene unas particularidades, lo que sirvió en un país, puede que no pueda replicarse el éxito en otro, ya que interviene otra realidad. Es muy impredecible indicar recomendaciones cuando influyen aspectos multidimensionales muy diferentes. Sin embargo, el conocer las debilidades o fortalezas del programa en los países de Perú y Brasil en cuanto a procesos de participación de padres de familia o comunidad educativa, no invalida el aprender de estas experiencias para ser tenidas en cuenta en el PAE de Colombia.

El territorio de Brasil es muy diverso, teniendo sus regiones características políticas, económicas, culturales e históricas particulares, que deben ser considerados por los municipios y/o estados para atender las necesidades sociales de su población. Es por eso que, la política de alimentación escolar presenta varias modalidades de gestión para dar mayor autonomía en las regiones y sea adoptada la que más se ajuste a los requerimientos de la zona para cumplir con la correcta implementación del PNAE. De igual manera, se reitera que haya en los colegios públicos una constante supervisión por parte de las autoridades competentes como el CAE para verificar el cumplimiento de los estándares establecidos en el programa, por ser un órgano supervisor, permanente, deliberante y consultivo, responsable de la operacionalización de la política a nivel local.

En los artículos de Brasil consultados, se mencionan los inconvenientes administrativos surgidos en colegios públicos estatales al haber adoptado la modalidad escolarizada como en los Estados de Mato Grosso do Sul y Passo Fundo mencionados por Silva et al (2023) y Lopes Dias (2017) respectivamente. Dentro de las dificultades se encuentran falencias en la adquisición de los alimentos de la agricultura familiar por la elevada burocracia, era insuficiente la cantidad de alimentos que se entregaba en las escuelas para satisfacer el número de estudiantes (entre 300 a 1100 alumnos en los colegios públicos de Passo Fundo), había desconocimiento de la normatividad PNAE por parte de los actores que operaban el programa, se tenía incumplimiento de los menús, etc. Por lo anterior, hubo propuestas de algunos estudios para superar las dificultades por medio de estrategias como capacitaciones al personal operativo, orientación por expertos, entre otros que ayudaran a fortalecer la comunicación entre los actores del programa y se dieran a conocer

las necesidades reales de la comunidad. También se planteó hacerse más simple y menos burocrática la operación para que los objetivos se cumplan.

En cuanto al PNAE de Perú, a pesar de tener una robusta normatividad para garantizar la promoción de la participación social, ha sido difícil que la población comprenda lo poderoso que es generar acciones conjuntas entre ciudadanos, servidores, funcionarios e instituciones para crear e implementar políticas más acertadas a la realidad. Dice Arteaga (2021) que las principales limitantes relacionadas a la participación ciudadana en el PNAE estaban en la poca frecuencia en las capacitaciones, el desinterés de los participantes, la falta de compromiso y educación de la comunidad, entre otros. Por lo anterior, el programa ha realizado esfuerzos para generar valor público, al ofrecer acceso a la información para promover la participación y suscitar el empoderamiento en la ciudadanía por medio de capacitaciones continuas, enfocadas en el mejoramiento y fortalecimiento de la democracia en la gestión del programa. Estas actividades han tenido un efecto positivo, viéndose el acercamiento de la ciudadanía a la gestión del PNAE.

También hay que resaltar la responsabilidad que tienen los Comités de Alimentación Escolar (CAE) de Perú, dice Romero et al., (2016, pág. 34) citado por Vereau R. (2021) en involucrar a los padres de familia y docentes de la institución educativa en los procesos esenciales del programa para que participen en la recepción, almacenamiento, preparación, servido, distribución y vigilancia de los productos; y a su vez, el CAE será supervisado por Qali Warma de la región.

Es por tanto, que al exponer las experiencias del PNAE de Perú y Brasil, se deben considerar las circunstancias en cada región, y se deben evaluar qué factores son los que presenta mayor debilidad para poder trazar unas estrategias acordes a las necesidades. En el caso de Colombia, es importante evaluar en que localidades del país puede ser gestionado el PAE por operadores del tipo Asociaciones de padres de Familia o Consorcios. El nuevo modelo del Programa de Alimentación Escolar Rural, gestionado por la Asociación de Padres de Familia o por las Juntas de Acción Comunal está enfocado en colegios públicos de las zonas dispersas del país, donde se cuente con una población estudiantil pequeña (20 estudiantes como máximo) con el propósito de reducir el ausentismo y contribuir con la seguridad alimentaria. Además el PAE rural, pretende promover la operación más descentralizada del PAE, fomentando el desarrollo de la economía local, y privilegiar la participación de las comunidades en la operación y el control social del programa.

En definitiva, al realizar la revisión bibliográfica, se identificaron 4 actores en los tres países (comunidad educativa, actores del comercio local, funcionarios públicos y los integrantes de los CAE) que son indispensables en la gestión del PAE, pues intervienen cada uno de ellos en una serie de acciones que se convierten en factores, todos interrelacionados como se observa en la figura 5-2. y se profundiza en el cuadro 5-1 en algunas experiencias específicas en la gestión del PAE de Perú Colombia y Brasil.

Cuadro 5-1.

Especificidades de las experiencias de cada país en el Programa de Alimentación Escolar.

	Colombia	Brasil	Perú
Modalidades de PAE.	<ul style="list-style-type: none"> -Regular -Indígena -Rural (prueba piloto) 	<ul style="list-style-type: none"> -Centralizada -Escolarizada -Mixta -Tercerizada 	<ul style="list-style-type: none"> -Modalidad productos -Modalidad raciones
Elección de proveedores.	<p>La modalidad de contratación que se adelante, debe atender los principios aplicados a la contratación estatal y que se encuentran consagrados en los artículos del 23 al 31 de la Ley 80 de 1993. Igualmente, en el proceso de contratación en sus diferentes fases – pre-contractual, contractual y pos-contractual - deben reflejar transparencia, economía, responsabilidad, moralidad, selección objetiva, imparcialidad, entre otros.</p> <p>La Ley 2046 de 2020 promueve la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos, para el abastecimiento y suministro de productos agropecuarios.</p> <p>En el artículo 2.20.1.1.4. del Decreto 248 de 2021 menciona que las entidades que contraten con recursos públicos la adquisición, suministro y entrega de alimentos en cualquiera de sus modalidades de atención, solicitarán a los proponentes en el pliego de condiciones, una promesa de contrato de proveeduría con los pequeños productores agropecuarios locales y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria locales y sus organizaciones, que se encuentren en el Registro de productores individuales y/u organizaciones de productores consolidado por las secretarías departamentales de agricultura o quien haga sus veces (Mineducación, 2021).</p>	<p>La convocatoria pública es el instrumento jurídico que utiliza la administración pública (en este caso, la Entidades Ejecutoras) para anunciar las reglas de compra de alimentos de la Agricultura Familiar para el pNAE. Con base en el menú definido y el número de estudiantes, la convocatoria debe describir los productos que se comprarán, dónde y con qué regularidad se deben realizar las entregas, la forma y regularidad de pago, entre otra información (art. 21, res. n. 38/2009) (Borges y Chmielewska, 2011).</p> <p>La convocatoria pública debe tener información suficiente para que los proveedores formulen proyectos de venta, se debe publicar en un periódico de circulación local, regional o estatal, también publicarse en su sitio web, mural en un lugar público de amplia circulación.</p>	<p>Se tiene un Comité de Compra que se encargan de la contratación de bienes y servicios necesarios para la prestación de servicio alimentario, de acuerdo con lo establecido en el Manual del Proceso de Compras que apruebe el PNAEQW, bajo la RDE N°D000279-2022-MIDIS/PNAEQW-DE.</p> <p>Para la selección de proveedores, se debe promover asociaciones entre productores locales para poder contar con la cantidad necesaria de productos y los estándares de calidad que exige la normatividad. Se propone diseñar semáforos de acuerdo con el nivel de cumplimiento de los proveedores en los plazos establecidos.</p> <p>Los Comité de Compra están conformados por representantes de los gobiernos locales, redes de salud y los padres de familia de las instituciones educativas públicas (Campomanes, 2018).</p>

	Colombia	Brasil	Perú
	<p>El CAE está compuesto por tres padres de familia del centro educativo, un representante del personal manipulador, un representante de los docentes de la institución educativa y otro docente en representación de las demás sedes, el personero estudiantil, dos estudiantes que sean representantes de curso, un representante de la Asociación de padres de Familia y el Rector de la Institución Educativa. Todos tienen voz y voto (UApA, 2021).</p>	<p>En el municipio o Estado el Consejo de Alimentación Escolar está conformado por (Borges y Chmielewska, 2011):</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 representante del poder ejecutivo. - 2 representantes de entre las entidades de docentes, estudiantes o trabajadores del área de educación. - 2 representantes de los padres de estudiantes. - 2 representantes designados por entidades civiles organizados, por ejemplo: sindicato o asociación/ cooperativa rural. Sólo los agricultores organizados pueden formar parte del CAE. 	<p>El CAE se forma en cada institución educativa pública que recibe el servicio alimentario de Qali Warma (inicial, primaria y secundaria), encontrándose conformado como mínimo por tres integrantes (el director y dos padres de familia de la institución pública) y como máximo por cinco integrantes (MIDIS, 2022).</p>
Debilidades de los CAE	<p>Se identificó que hay padres o madres de familia que tienen el interés de participar en los Comités, pero no logran concretar esta participación, no obstante, mencionan que las inquietudes que tengan sobre el Programa se lo comunican al docente o rector.</p> <p>Los rectores, aunque tengan más información sobre los CAE, ellos tienen poca claridad sobre el rol que tiene el Comité. Por otra parte, no cumplen con la periodicidad establecida por la normatividad para convocar a reuniones. En algunas ocasiones, se hacían visitas semanales por parte de las contralorías regionales a algunos establecimientos educativos, identificando incumplimientos en la conformación y seguimiento de los CAE (Mineducación, 2022, pág. 47).</p>	<p>Dalton Muniz (2022), destaca factores que debilitan el accionar de los CAE: 1) varios consejos no superan la formalidad burocrática para la transferencia de recursos; 2) hay consejos que actúan como legisladores de la agenda del gobierno local, ya sea por cooptación o por desequilibrio entre fuerzas políticas y 3) cuando tienen agenda propia, disminuye el poder deliberativo de los consejos, restringido la consulta o a la opinión.</p>	<p>MIDIS (2022) comenta en la evaluación realizada a los miembros de los CAEs, que los padres de familia desconocían al detalle las funciones antes de comprometerse como miembros; y el nivel de compromiso de los directores, personal docente y padres de familia resulta clave para un buen funcionamiento del Programa.</p> <p>Se evidenció bajo involucramiento de directores, profesores y padres de familia en los CAE.</p>
Estrategias para fortalecer la participación.	<p>Los CAE han servido para conocer las necesidades de las sedes, realizar la entrega de alimentos, revisar las minutas, verificar los alimentos suministrados y son espacio donde se expresan inquietudes, reclamos y peticiones.</p> <p>Es importante establecer competencias a los CAE en el que reporten anualmente las observaciones que se tengan sobre infraestructura física de los restaurantes escolares, la prestación del servicio, el estado de los equipos y menaje; que conduzca a un plan de intervención para el mejoramiento de las futuras vigencias (Mineducación, 2022, pág. 56).</p>	<p>Se necesitan estrategias que prioricen visitas a las unidades escolares que son difíciles de realizar su inspección para comprender mejor la operacionalización, la calidad de los alimentos ofrecidos y la efectividad del servicio.</p> <p>De igual manera, los miembros del CAE conscientes de mejorar el seguimiento de programa, proponen mejorar la recepción de quejas, analizar los indicadores escolares, hacer informes de seguimiento y que esté accesible al público, entre otros (da Silva y Muniz, 2022).</p> <p>Se recomienda invitar a los siguientes actores: agricultores, entidades representativas de los agricultores, asistencia técnica, ejecución del programa, asesores del CAE y otros socios que puedan contribuir al proceso, como miembros de la Comisión de Producción Orgánica de los Estados (Cporg) y Base (Borges y Chmielewska, 2011).</p>	<p>Es importante diseñar incentivos no monetarios a los integrantes de los CAES como reconocimiento público, mensajes de texto exaltando su labor, entre otros, que ayuden a incrementar la motivación intrínseca de directores y docentes para contar con su mayor involucramiento en el desarrollo de las actividades del CAE (pág. 86).</p> <p>Por otra parte, se propone revisar y evaluar los mecanismos de comunicación dirigidos a los padres de familia donde se les expone los beneficios del Programa para incentivar su participación (MIDIS, 2022, pág. 87).</p>

6. Capítulo 6. Conclusiones y recomendaciones

6.1 Conclusiones

- Se identificó en las experiencias de participación de la comunidad y de padres de familia en la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) de Perú, Brasil y Colombia, el amplio respaldo jurídico que tiene la ciudadanía para realizar el control social de la gestión pública de planes, proyectos o programas como el PAE. En las citas referentes a la participación se menciona la importancia de que los CAE puedan reunirse constantemente, si es necesario para propiciar la participación en la comunidad educativa y mejorar las condiciones de la operación del programa. Además de lo anterior, en los documentos revisados hubo consenso con relación a lo esencial que puede ser fomentar conciencia y apropiación en procesos de planeación, ejecución y revisión de resultados dentro de las actividades del PAE, con estrategias como capacitaciones, talleres, etc. Más aún si se tiene en cuenta que las falencias persistentes entre los actores fue el poco compromiso, el desconocimiento de las funciones a realizar por los integrantes de los Consejos o Comités de Alimentación Escolar y la mínima promoción de capacitaciones.
- Se identificaron en este estudio cuatro grandes grupos de factores que intervienen positivamente en la gestión del PAE donde todos tienen comunicación intersectorial. Estos son: participación de la comunidad educativa; articulación y coordinación entre actores de sectores públicos y privados; integrantes del CAE comprometidos y personal especializado suficiente. Cada uno de los anteriores grupos de factores tienen estrategias que se complementan y convergen cuando el objetivo es mejorar el desempeño de los actores en la operación del PAE. La estrategia para el factor “participación de la comunidad educativa” es la formación de las personas en su derecho a realizar control social del programa, lo que suscita además su interés por comprender el poder de incidir en las decisiones de las políticas sociales. La estrategia para el factor “articulación y coordinación de sectores públicos y privados” es estimular la comunicación continua y oportuna de las actividades o las modificaciones que se lleven a cabo durante la operación del programa entre los distintos actores tanto de las instituciones gubernamentales como de la comunidad educativa en general para

afianzar la solidaridad y el compromiso. Las estrategias para el factor “integrantes del CAE comprometidos” son las siguientes: contar con la participación de líderes sociales en los programas de alimentación escolar, así como establecer tareas concretas en la operación, vigilancia y control del programa. Finalmente, La estrategia del factor “personal especializado suficiente” implica hacer capacitaciones periódicas que refuercen los lineamientos técnicos y los objetivos del programa, además de establecer actividades que sean claras para los actores. También, se hace énfasis en la necesidad de contratar suficientes profesionales técnicos para evitar sobrecarga laboral e ineficiencia en la operación del PNAE y que estas peticiones sean atendidas por el Estado.

- Dentro de los aportes más significativos que se pueden hacer desde los PAE de Perú y Brasil al PAE de Colombia, en lo relacionado con el proceso de participación de padres de familia y comunidad educativa, se encuentran los siguientes: la importancia de generar estrategias de capacitación para los actores que intervienen en el programa, con el objetivo de suministrar un complemento alimentario de calidad a Niños, Niñas, Jóvenes y Adolescentes (NNJA); la factibilidad de ser operado el PAE por la comunidad educativa, siempre y cuando se den las condiciones para cumplir eficientemente con la prestación del servicio y por último, establecer estrategias encaminadas a incentivar la compra de productos locales de la agricultura familiar por medio del PAE para contribuir a la Seguridad Alimentaria y Nutricional de los beneficiarios. No obstante, en la búsqueda de mejorar el servicio de alimentación escolar en Colombia, ha establecido en el 11 artículo de la Resolución 335 del 2021, mecanismos como el control social (rendición de cuentas y veedurías ciudadanas), participación ciudadana (Comités de Alimentación escolar y Mesas Públicas) y acceso a la información pública, con el fin de promover la inclusión efectiva de la comunidad y generar sentido de pertenencia.

- Colombia está en el proceso de implementar el Modelo de Alimentación Escolar en las Ruralidades el cual se encuentra en etapa piloto. Con el objetivo de realizar el nuevo modelo, se hizo esta investigación para reconocer aciertos, debilidades y desafíos en los PAE de Perú y Brasil, al tener una larga trayectoria en modelos de operación con participación de la comunidad educativa. En este sentido se pudo evidenciar lo siguiente:

Aciertos: la capacidad de potenciar los elementos organizacionales en el desarrollo

del PAE para propiciar la generación de conocimiento.

Debilidades: como por ejemplo, las dificultades encontradas en la implementación del menú ya sea por ser fijos y por no ajustarse a la región.

Desafíos: los contratiempos presentados durante el proceso de compra de la agricultura familiar cuando se tenían menús distintos para cada institución educativa.

Por consiguiente, se concluye que al comparar la participación de la comunidad educativa y de padres de familia en el Programa de Alimentación Escolar de Perú, Brasil y Colombia, con realidades muy diferentes en lo cultural, social, legal, etc., se hace muy incierto el delimitar estrategias exitosas donde intervienen factores específicos en cada zona, cuando en una región funcionó, puede que en otra no, ocurriendo hasta en un mismo país. Lo que sí es importante considerar en los artículos investigados, es el hacer una evaluación exhaustiva en cada uno de los territorios donde se vaya a implementar el programa para identificar cuáles son los factores que inciden puntualmente en la operación, determinando las debilidades a superar o las fortalezas a afianzar. Otro aporte que ofrece los artículos estudiados es el establecer consensos entre los actores participantes en la gestión del PAE, mediante diálogos vinculantes, donde se cuente con la participación de la comunidad para dilucidar los factores que intervienen en el programa y establecer estrategias que aumente la eficiencia de la prestación de servicio.

6.2 Recomendaciones

- Los comités de alimentación escolar (CAE) tienen la responsabilidad de fomentar la participación de la comunidad educativa, además de vigilar las distintas etapas del Programa de Alimentación Escolar.
- Las entidades del Estado que coordinan el PAE deben hacer seguimiento a programas de capacitación que estén dirigidos a la comunidad educativa (padres de familia, docentes y demás actores), para alentarlos en la vigilancia y control de las actividades del PAE.
- En procura de garantizar el buen funcionamiento del Programa y entregar un complemento alimentario de calidad a los NNJA, se necesita incentivar a la comunidad educativa a que participe y se comprometa con los CAE.
- Los docentes y directivos docentes se deben comprometer con instruir a los niños, niñas, jóvenes y adolescentes en temas de alimentación escolar y control social para afianzar el concepto del Derecho Humano a la Alimentación.

Bibliografía

- Abramo, L., & Morales, S. C. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral*.
Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44602/1/S1900005_es.pdf
- Alcázar, L. (2016). Grupo de Análisis para el Desarrollo-GRADE-, Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances (pág. 279). Lima: Ediciones Arteta E.I.R.L. Obtenido en: https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/programasalimentarios_LA_35.pdf
- Arnold Cathalifaud, M. (1994). El nuevo impulso : Estado, cultura y asociatividad comunitaria. *Estudios Sociales*(81), 135-160. Obtenido de <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/121753>
- Arteaga, R. C. (2021). *Análisis de la participación ciudadana en el programa de alimentación escolar del Perú – Lambayeque*. Obtenido de <https://hdl.handle.net/20.500.12692/53125>
- Balestrin, M., Jung, H. S., & Sudbrack, E. M. (2016). *As políticas públicas brasileiras de alimentação escolar: da centralização à descentralização – do assistencialismo à participação popular*. 9(1), 141-157. Obtenido de http://www.scielo.org/bo/pdf/rieiii/v9n1/v9n1_a09.pdf
- Basso, D., Dias, I., & Ribeiro do Amaral, V. (2019). *Reflexões sobre a operacionalização do PNAE nas Escolas Estaduais de Passo Fundo (RS)*. Obtenido de DOI: 10.17058/redes.v24i1.11272
- Belik, W., & Chaim, N. (2009). *O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local*. Obtenido de <https://doi.org/10.1590/S1415-52732009000500001>
- Borges Badue, A. F., & Chmielewska, D. (2011). *Controle Social na Alimentação Escolar [Control social en la alimentación escolar]*. Obtenido de <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/25/Controle-Social-na-Alimentacao-Escolar.pdf>
- Campomanez, M. M. (2018). *Impacto de la gestión del programa Qali Warma en la atención con*

alimentación escolar a las instituciones educativas públicas de Cajamarca. Obtenido de <https://hdl.handle.net/20.500.12692/30202>

Carazo, P. C. (Mayo de 2006). El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y Gestión*, 165-193.

Carvalho Martins, G. C., dos Santos, W. M., Bahia Lopes, M. L., Carvalho Filgueiras, G., Costa, N. L., Galvão de Araújo, J., . . . Souza dos Santos, M. A. (2023). *O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): uma revisão sistemática da literatura do período 2010 a 2022*. Obtenido de DOI: 10.55905/oelv21n8-029

Cathalifaud, M. A. (1994). *El nuevo impulso: Estado, cultura y asociatividad comunitaria*. Obtenido de https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/121753/El_nuevo_impulso.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (06 de 02 de 2013). Observación General 12. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11). Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/derecho-a-una-alimentacion-adecuada.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (19 de Mayo de 2023). *Ley 2294 de 2023. POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022- 2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>

Congreso de la República. (2020). *Ley 2046 de 2020*. Se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos. Obtenido de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/normatividad/ley_2046_del_6_de_agosto_de_2020.pdf

Congreso de la República de Guatemala. (2017). Decreto 16-2017. Ley del Programa de Alimentación escolar. Obtenido de Ley de Alimentación Escolar: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/10036.pdf

- Consultores, G. (2013). Evaluación de operaciones y resultados para determinar el grado de efectividad del Programa de Alimentación Escolar -PAE. Obtenido en: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/informe_final_eval_pae.pdf
- Contraloría. (31 de 01 de 2022). ¿CÓMO TERMINÓ EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL 2021? Obtenido de Comunicado de prensa N° 009: <https://www.contraloria.gov.co/es/w/comoterminoprogramapae>
- Cupertino, Alessandra, Veronica Ginani, Ana Paula Cupertino, and Raquel Braz Assunção Botelho. (2022). "School Feeding Programs: What Happens Globally?" *International Journal of Environmental Research and Public Health* 19, no. 4: 2265. <https://doi.org/10.3390/ijerph19042265>
- Cruz, M. Á. (2019). PAE: falta de recursos, deficiencias en dotación de restaurantes y problemas de calidad. *Las 2 Orillas*, Obtenido de: <https://www.las2orillas.co/pae-falta-de-recursos-deficiencias-en-dotacion-de-restaurantes-y-problemas-de-calidad/>
- da Silva, Luis; Muñiz, Dalton Metz. (2022). *Control social en el Programa Nacional de Alimentación Escolar: límites y potencialidades de las actividades de los Consejos en Paraná*. Obtenido de DOI: [hp://dx.doi.org/10.20435/inter.v23i2.3229](http://dx.doi.org/10.20435/inter.v23i2.3229)
- da Silva Rodrigues, P. (2011). *A TERCEIRIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO*. Obtenido de <https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0439.pdf>
- de Oliveira, P. M., de Abreu, B., Catarina, A., Veras, G., & Guedes, F. (2015). *Conselhos de Alimentação Escolar em Santa Catarina, Brasil: uma análise do Discurso do Sujeito Coletivo*. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.1590/1415-52732015000300007>
- Del Castillo Matamoros, S. E., Gordillo, M., Mendoza Vargas, S. P., & Sánchez Sarmiento, B. (2013). *Guía para el fortalecimiento de las instancias formales de control social con los que cuenta la entidad territorial*. . MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – UNIVERSIDAD NACIONAL DE

COLOMBIA. Obtenido de https://www.mineduccion.gov.co/1621/articulos-336867_archivo_pdf_gui%C3%A1_control_social.pdf

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), (2020). Ley 2042 de 2020. Por medio de la cual se otorgan herramientas para que los padres de familia realicen un acompañamiento eficaz con el fin de cuidar los recursos del PAE. Obtenido en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=159969

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), (2022). Ley 2195 de 2022. POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES. Obtenido en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=175606

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2023). Decreto 1075 de 2015 Sector Educación. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación. Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=77913

Departamento Nacional de Planeación; G/Exponencial; y CINDE. (2013). *Evaluación de Operaciones y Resultados para determinar el grado de efectividad del Programa de Alimentación Escolar -PAE*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: DNP. Obtenido de https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/informe_final_eval_pae.pdf

Dias Lopes, I., Basso, D., Do Amaral, V. R., & Manjabosco Hübner, D. L. (2017). *A OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NAS ESCOLAS ESTADUAIS DE PASSO FUNDO-RS*. Obtenido de <https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaconhecimento/article/view/7766/6503>

Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (31 de Marzo de 2008). Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.. Obtenido de https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/co_0442.pdf

El Congreso de Colombia. (2020). Ley 2046 de 2020. Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos. Obtenido

en:

https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/normatividad/ley_2046_del_6_de_agosto_de_2020.pdf

Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. United Nations.

FAO, & WFP. (2019). *Fortaleciendo los Programas de Alimentación Escolar: El trabajo conjunto de FAO y WFP*. Ciudad de Panamá: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) y Programa Mundial de Alimentos (WFP).

FAO, ABC/MRE y FNDE/MEC. (2023). *Marcos normativos para una alimentación escolar sostenible - Un diálogo a partir del escenario de América Latina y el Caribe*. Segunda edición. Brasília. <https://doi.org/10.4060/cc6878es>

FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF. (2023). *Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional - América Latina y el Caribe 2022: hacia una mejor asequibilidad de las dietas saludables*. Santiago de Chile. <https://doi.org/10.4060/cc3859es>

Ferreira, D. M., Sampaio, R. M., Corrêa, N., da Silva, D., Henriques, P., Pereiral, S., . . . Camacho, P. (2019). Percepção de agentes operadores do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Revista de Saúde Pública*, 1-13.

Figueroa Pedraza, Dixis, & Lucema Sousa de Andrade, Sonia L. (2005). La alimentación escolar analizada en el contexto de un programa. *Revista Costarricense de Salud Pública*, 14(26), 28-29. Retrieved March 11, 2024, from http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-14292005000100006&lng=en&tlng=es.

Flexor G. y Grisa C.(2016). Políticas de seguridad alimentaria y agricultura familiar en Brasil: Actores, ideas e instituciones. *Revista América Latina Hoy*, 74, 39-53. DOI: <https://doi.org/10.14201/alh2016743953>

Función Pública. (2010). Rendición de cuentas. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/rendicion-de-cuentas-la-implementacion-del-modelo-de->

alimentacion-escolar-rural/ 2/5

Gamboa-Gamboa, Tatiana, Madriz, Karol, de-Beausset, Sasha, Guzmán, Ana, Ramirez-Zea, Manuel, & Fort, Meredith. (2021). Programas de alimentación escolar en Costa Rica y Guatemala: Percepciones de la comunidad escolar acerca de su funcionamiento en escuelas urbanas públicas. *Revista chilena de nutrición*, 48(4), 518-533. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-75182021000400518>

Giraldo Calderón, P. E., & Grisa, C. (2019). *Actores, redes y alimentos: la participación de la agricultura familiar y campesina en la alimentación escolar del Brasil y Colombia*. Obtenido de DOI: 10.17058/redes.v24i1.13049

Global Child Nutrition Foundation. (2022). *Programas de alimentación escolar en todo el mundo*. Obtenido de Resumen ejecutivo: <https://gcnf.org/wp-content/uploads/2022/08/ExecutiveSummary-Spanish-V1.8.pdf>

Gobernación del Huila. (2023). *Gobernación llegará a sitios recónditos del Huila con alimentación escolar rural en programa piloto del Banco Mundial*. Obtenido de <https://www.huila.gov.co/publicaciones/13616/gobernacion-llegara-a-sitios-reconditos-del-huila-con-alimentacion-escolar-rural-en-programa-piloto-del-banco-mundial/#:~:text=A>

Gobernación del Huila. (2023). *Gobierno Huila Crece recibió visita del Banco Mundial, para avanzar en la implementación del Modelo de Alimentación Escolar Rural*. Obtenido de <https://www.huila.gov.co/publicaciones/14141/gobierno-huila-crece-recibio-visita-del-banco-mundial-para-avanzar-en-la-implementacion-del-modelo-de-alimentacion-escolar-rural/> 2/5

Humanium. (2016). Declaración Universal de Derechos Humanos. Obtenido de <https://www.humanium.org/es/ddhh-texto-completo/>

IALCSH. (2020). *Iniciativa América Latina y Caribe sin hambre*. Obtenido de <http://www.ialcsh.org>

Jurídicos, J. d. (16 de Junio de 2009). *Ley 11.947 de 2009*. Proporciona alimentación escolar y el Programa de Dinero Directo en la Escuela para estudiantes de educación básica. Obtenido de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm

Lombardi, G., Morales, V., & Villafuente, J. (2022). *MOdelo de cogestión en el Perú: Caso Programa*

Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Obtenido de https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/3410/Lombardi%2C%20Gina_Trabajo%20de%20investigacion_Maestria_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Martínez Carazo, P. C., (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, (20), 165-193.

Martínez, S., Nogueira, F., & Garcia, L. (13 de Junio de 2016). *Política de Alimentação Escolar Brasileira: Representações Sociais e Marcas do Passado.* Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/303906272_Politica_de_alimentacao_escolar_brasileira_Representacoes_sociais_e_marcas_do_passado

Melo, D. & Cerdas, Y. (2020) *Análisis narrativo del Programa de Alimentación Escolar: Un Balance Institucional de la Operación Descentralizada.* [Trabajo presentado para optar al título de: Magister en Gobierno y Políticas Públicas] Universidad Externado de Colombia

Ministerio de Educación Nacional -MEN, Mineducación-. (11 de diciembre de 2018). Resolución 018858 de 2018. Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos-Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar-PAE para Pueblos Indígenas. Obtenido de https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-380004_pdf.pdf

Ministerio de Educación Nacional -MEN, Mineducación-. (2022). La participación ciudadana. Obtenido de https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177283_recurso_1.pdf

Ministerio de Educación Nacional -MEN, Mineducación-. (27 de febrero de 2014). Lineamientos técnicos, administrativos del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Obtenido de https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-327168_archivo_pdf_lineamientos_Febrero27.pdf

MIDIS y Qali Warma. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social -MIDIS- y de Programa Nacional de Alimentación Escolar -Qali Warma-. (2016). Manual para la gestión del servicio alimentario. CAE Productos - CAE Raciones. Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4611606/manual%20gestion%20de%20los%20alimentos_compressed%20%281%29.pdf

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social -MIDIS. (2012). Normas legales. Decreto Supremo 008 de 2012 MIDIS. Obtenido en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/160547/DS_008_2012MIDIS.pdf?v=1532453187

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social -MIDIS. (2022). *Evaluación de continuidad del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW)*. Obtenido de <https://evidencia.midis.gob.pe/evaluacion-continuidadpnaeqw-ife/>

Ministerio de Educación Nacional -MEN, Mineducación-. (2021). Anexo técnico. Participación ciudadana. Obtenido de https://alcaldiamadrid-my.sharepoint.com/personal/david_buitrago_madridcundinamarca_gov_co/Documents/Escritorio/TESIS/Anexo%20t%C3%A9cnico%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana.pdf?CT=1712940462152&OR=ItemsView

Ministerio de Educación Nacional. (2022). Modelo de Alimentación Escolar en las Ruralidades: avanzando a la pertinencia territorial. Obtenido en: https://unidad-administrativa-especial-alimentacion-escolar.micolombiadigital.gov.co/sites/unidad-administrativa-especial-alimentacion-escolar/content/files/000219/10909_modelo-de-alimentacion-escolar-en-las-ruralidades-avanzando-a-la-pertinencia-territorial.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2023). Decreto 0846 de 2023. Por el cual se modifican y adicionan disposiciones al Decreto 1075 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación- y se reglamenta la Ley 2167 de 2021 Obtenido en: https://unidad-administrativa-especial-alimentacion-escolar.micolombiadigital.gov.co/sites/unidad-administrativa-especial-alimentacion-escolar/content/files/000307/15310_decreto-0846-del-29-de-mayo-de-2023_230603_191919-1.pdf

Ministerio de Educación de Perú. (2019). Resolución Viceministerial N° 083 de 2019. Norma para la Cogestión del servicio alimentario implementado con el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en las instituciones educativas y programas no escolarizados públicos de

la educación básica. Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/308014/RVM_N__083-2019-MINEDU.pdf?v=1555160394

Ministerio de Educación Nacional - MEN. (15 de febrero de 1941). Decreto 319 de 1941. Por el cual se dictan normas sobre aporte de la Nación a los restaurantes escolares en el país. Obtenido de https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_0319_1941.htm

Ministerio de Educación Nacional [MEN] & Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar- Alimentos para Aprender [UApA]. (2022). Evaluación de operaciones y de resultados del Programa de Alimentación Escolar (PAE), 2011-2019: nota técnica. ISBN: 978-958-785-347-6 Bogotá D.C., mayo de 2022

Ministerio de Educación Nacional (Mineducación). (2015). Manual para la promoción de la participación ciudadana y el control social en el Programa de Alimentación Escolar PAE. Obtenido en: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-351559_recurso_3.pdf

Ministerio de Salud. (3 de octubre de 1993). Resolución 8430 de 1993. Por la cual se establecen las normas científicas, técnicas y administrativas para la investigación en salud. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/RESOLUCION-8430-DE-1993.PDF>

Múnera, L. M. (02 de 12 de 2023). Diálogo con panel interinstitucional sobre el logro del derecho a la alimentación desde la perspectiva de las autonomías alimentarias. (C. Murcia, Entrevistador) Bogotá. doi:<https://www.facebook.com/OBSSAN/videos/-tercer-d%C3%ADa-vi-congreso-internacional-de-soberan%C3%ADa-y-seguridad-alimentaria-y-nut/711270467634116/>

Naciones Unidas (14 de febrero de 2013). Observación general No 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute más alto nivel posible de salud (artículo 24). Obtenido de Comité de los Derechos del Niño: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/09/observacion-general-15-derecho-nino-al-disfrute-mas-alto-nivel-posible-de-salud-2013-.pdf>

Naciones Unidas (2010). El derecho a la alimentación adecuada. Obtenido de

www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf

Objetivos de Desarrollo Sostenible. (s/f). UNDP. Recuperado el 12 de marzo de 2024, de <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals/hambre-cero>

Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OBSAN) y Universidad Nacional de Colombia (UN). (octubre de 2010). ONSAN-UN- 5 años de trayectoria. Reflexiones 2005-2010. Obtenido de: <http://obssan.unal.edu.co/wordpress/wp-content/uploads/2017/07/Libro-OBSAN-UN-5-A%C3%B1os-de-Trayectoria.-Reflexiones-2005-2010.pdf>

Pachón, J., Medina Moreno, M., & Pachón Ariza, F. (2018). El hambre: abordaje desde la seguridad alimentaria hasta el derecho a la alimentación. *Gestión y Ambiente*(21), 291-304. Obtenido de <https://doi.org/10.15446/ga.v21n2.75815>

Pantigoso, M. E. (2017). *La Relación entre vigilancia social y la gestión del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en las II.EE. del distrito de Rahuapampa – Ancash, 2017*. Obtenido de https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/12015/pantigoso_gm.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Plataforma de infancia. (2018). Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño. Obtenido de <https://www.plataformadeinfancia.org/derechos-de-infancia/observaciones-generales-comite-derechos-del-nino/>

Prieto Natalia. 2023. Padres de familia y juntas de acción comunal podrán operar el PAE: esto es lo que debe saber. Obtenido en: <https://consonante.org/noticia/padres-de-familia-y-juntas-de-accion-comunal-podran-operar-el-pae-esto-es-lo-que-debe-saber/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. (2017). *Objetivo 2: Poner fin al hambre*. Obtenido de <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals/hambre-cero>

República de Perú. (18 de Diciembre de 2017). *Resolución Ministerial 283-2017-MIDIS*. Aprobar el Manual de Operaciones del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, según el texto que, en anexo, forma parte de la presente resolución. Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/15612/RM_283_2017MIDIS.pdf?v=1530723429

- Romero, G. (2013). *Agricultura familiar, circuitos cortos y el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, Perú*. CEPAL-OMS-FAO, Agricultura familiar y circuitos cortos. Nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición (pág. 35). Santiago de Chile: Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b6511737-8971-4c36-9588-bc81b00b947f/content>
- Sandoval Jiménez, L. (2020). Alimentación Escolar del Pueblo Nasa: análisis desde un enfoque decolonial. Obtenido de <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/78017>
- Santos, S. R., & Bandeira, M. B. (2016). As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). *Saud pública*, 318.
- Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. (2023). *Decreto 846 de 2023 Nivel Nacional*. Por el cual se modifican y adicionan disposiciones al Decreto número 1075 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación- y se reglamenta la Ley 2167 de 2021. Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=142951>
- Secretaría del Senado. 30 de junio de 2024. Constitución Política de la República de Colombia. Obtenido de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Silva, W., Cheung, T. L., Georges, C., Magalhaes, A., & Schneider, S. (2023). Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): percepções dos diretores das escolas estaduais do município de Campo Grande, MS. *INTERAÇÕES*, 15-16.
- Sistema Único de Información Normativa (SUIN), (2021). Ley 2167 de 2021. Por medio del cual se garantiza la operación del Programa de Alimentación Escolar - PAE -durante el calendario académico. Obtenido en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30043741>
- Triches Rozane y Kilian Leidelian. (2016). Papel dos atores sociais na aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar em municípios paranaenses. 21(3), 159-179. Obtenido en: DOI: <http://dx.doi.org/10.17058/redes.v21i3.7055>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2017. Desglosar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 Educación 2030. Obtenido en:

https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/archivos/ODS4_0.pdf

Unicef. (2016). Historia de los derechos del niño. Obtenido de <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/historia>

Unidad Administrativa Especial de Alimentación (UApA). (Mayo de 2022). *EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y DE RESULTADOS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE), 2011-2019*. Obtenido de UNESCO: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/evaluacion_de_operaciones_y_de_resultados_del_programa_de_alimentacion_escolar_pae_2011-2019.pdf

Vásquez, R. (2021). Anotaciones sobre la política agraria colombiana periodo 1990-2000. *Agronomía Colombiana*, 18(1-2), 7-13. Obtenido de <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/34425/21691-74237-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Vereau, R. (2021). *Factores contribuyentes y limitantes del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en la nutrición infantil y logros de aprendizaje de estudiantes de 6to grado de primaria de las I.E. N° 81770 María Inmaculada Concepción y N° 80782 Abelardo Gam*. Obtenido de <https://repository.eafit.edu.co/items/3cc0f54d-d4f3-4265-88fd-042024521309>

WFP, W. F. (2022). *State of School Feeding Worldwide 2022*. Obtenido de https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000147725/download/?_ga=2.80728279.1976152890.1686174658-1284875404.1684535835

WFP. (2022). *State of School Feeding Worldwide 2022*. Rome: World Food Programme. Obtenido de <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000147725/download/>

WPF y Policy international, (2013). Demanda Estructurada e a Agricultura Familiar no Brasil: o Caso do PAA e do PNAE. Obtenido en: https://wfp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/PAAREportPT_Demanda_Estrutruada_e_a_Agricultura_Familiar_no_Brasil.pdf.

Yin, R. K. (2007). Investigación sobre estudio de casos. Diseño y métodos. Recuperado de <http://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/YIN%20ROBERT%20.pdf>

Zajonz J., da Silva J., Pauli P. y Steindorff k. (2017). GESTÃO PÚBLICA DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:
UM ESTUDO DO PNAE NAS ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE SANTA MARIA-RS
SOB A ÓTICA DA PERCEPÇÃO DOS GESTORES. Obtenido en:
<https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/341/2019/06/20171006205408.pdf>