

El referencial de política pública, el caso del Programa de Alimentación Escolar en Cali, periodo 2016-2018*

The public policy referential: The case of the School Feeding Program in Cali, period 2016-2018

O referencial de política pública, o caso do Programa de Alimentação Escolar em Cali, Colômbia, período 2016-2018

[Artículos]

María Eugenia Rodríguez Vásquez**
Rafael Vergara Varela***

Recibido: 2 de mayo de 2022
Aprobado: 4 de agosto de 2022

Citar como:

Rodríguez Vásquez, M. E. y Vergara Varela, R. (2023). El referencial de política pública, el caso del Programa de Alimentación Escolar en Cali, periodo 2016-2018. *Análisis*, 55(102). <https://doi.org/10.15332/21459169.7703>



Resumen

El programa de alimentación escolar (PAE) es una estrategia del sector educativo, que puede ser catalogada en el marco de las políticas sociales, y cuyo objeto se ha centrado en impactar en las estadísticas de acceso y permanencia en

* Artículo de investigación, resultado del trabajo de grado para el título de magíster en Políticas Públicas, Universidad del Valle.

** Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos, Maestría en Ciencias en Políticas Públicas por la Universidad del Valle. Profesora de Gestión y Políticas Públicas. Miembro del Equipo de Política Pública del Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Santiago de Cali. Investigadora-Grupo: Gestión y Políticas Públicas, Universidad del Valle. Correo electrónico: maria.rodriguez.vasquez@correounivalle.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9060-1277>

*** Economista, M. C. en Políticas Públicas y Ph. D. en Administración por la Universidad del Valle. Profesor de Políticas Públicas, Gestión Pública y Evaluación de Políticas Públicas del Programa Académico de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos, adscrito al Instituto de Educación y Pedagogía (IEP), Universidad del Valle. Investigador-Grupo de Estudios Neoinstitucionales, Universidad Nacional de Colombia. Investigador-Grupo: Gestión y Políticas Públicas, Universidad del Valle. Correo electrónico: rafael.vergara@correounivalle.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0363-751X>

el ámbito educativo. Como tal, tiene ejecución en los diferentes niveles educativos y territoriales, bajo lineamientos establecidos por el nivel nacional. Bajo estos parámetros, el desarrollo del programa enmarca áreas concernientes a la educación, la alimentación, los hábitos saludables y la participación ciudadana. Es por ello por lo que en el presente documento se busca identificar cuál es la orientación principal que presenta el PAE en su ejercicio discursivo, con el propósito de definir el referencial de política pública. Para esto también se tiene presente la perspectiva de los actores en torno a su ejercicio de implementación, por lo que para reconocer dichas representaciones se analiza el caso de Santiago de Cali, durante el periodo 2016-2018. Finalmente, para el desarrollo de este artículo se referencian metodologías de corte cualitativo direccionadas hacia el análisis de contenido.

Palabras clave: políticas públicas, referencial, alimentación escolar, discurso, Santiago de Cali.

Abstract

The school feeding program (PAE) is a strategy of the educational sector, which can be classified within the framework of social policies, and whose purpose has been focused on impacting the statistics of access and permanence in the educational environment. As such, it is implemented at different educational and territorial levels, under guidelines established by the national level. Under these parameters, the development of the program includes areas related to education, nutrition, healthy habits and citizen participation. For this reason, this document seeks to identify the main orientation presented by the PAE in its discursive exercise, with the purpose of defining the public policy referential. For this, the perspective of the actors around its implementation exercise is also taken into account, so in order to recognize these representations, the case of Santiago de Cali, during the period 2016-2018, is analyzed. Finally, for the development of this article, qualitative methodologies oriented towards content analysis are referenced.

Keywords: Public policies; referential; school meals; discourse; Santiago de Cali.

Resumo

O Programa de Alimentação Escolar (PAE) é uma estratégia do setor educacional, que pode ser classificada no âmbito das políticas sociais, cuja finalidade tem se concentrado em impactar as estatísticas de acesso e permanência no âmbito educacional. Como tal, ela é implementada em diferentes níveis educacionais e territoriais, sob diretrizes estabelecidas em nível nacional. Sob esses parâmetros, o desenvolvimento do programa se enquadra nas áreas de educação, nutrição, hábitos saudáveis e participação cidadã. Por

esse motivo, este documento busca identificar a principal orientação do PAE em seu exercício discursivo, a fim de definir o referencial de política pública. Para isso, também levamos em conta a perspectiva dos atores com relação à sua implementação e, para reconhecer essas representações, analisamos o caso de Santiago de Cali durante o período de 2016-2018. Finalmente, para o desenvolvimento deste artigo, são referenciadas metodologias qualitativas orientadas para a análise de conteúdo.

Palavras-chave: políticas públicas, referencial, alimentação escolar, discurso, Santiago de Cali.

Introducción

Colombia ha tenido desarrollos normativos en materia educativa y de alimentación, especialmente en el marco de la garantía de derechos para las poblaciones vulnerables. La Constitución Política de 1991, en relación con los derechos fundamentales, estableció en su artículo 44 el derecho de los niños a la alimentación; asimismo, en su artículo 67 quedó estipulado el derecho al acceso a la educación.

La temática de la alimentación escolar, como estrategia para consolidar la garantía de ambos derechos, no está exenta de desarrollos normativos, entre los cuales — omitiendo los que referencian temas de financiación— se pueden destacar:

En primera instancia, la Ley 1098 de 2006, Código de infancia y adolescencia, enfatiza en la responsabilidad estatal sobre la protección y garantía de derechos y libertades para los niños y adolescentes. En esta responsabilidad se concibe el logro de estrategias para la garantía del derecho a la alimentación y el acceso al sistema educativo, entre las cuales se contempla el programa de alimentación escolar, que tienen en su deber ser una función para paliar los resultados negativos en los indicadores educativos, como son las tasas de matrícula, permanencia y deserción.

Sumada a dicha ley se encuentran abordajes a través de los planes de desarrollo del nivel nacional, que han permitido trasladar funciones en relación con la garantía de la alimentación y el acceso a la educación, como lo hizo la Ley 1450 de 2011, Plan de Desarrollo Nacional 2010-2014, que en su momento trasladó las funciones que tenía el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN) sobre el ejercicio de formulación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Así, en el parágrafo 4 del artículo 136 de la Ley 1450 se estipuló:

[...] con el fin de alcanzar las coberturas universales en el programa de alimentación – PAE, el gobierno nacional traslada del ICBF al MEN la orientación, ejecución, articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales. (Ley 1450, 2011, Art. 136)

Gradualmente, tras el tránsito del programa del ICBF al Ministerio, se traspasaron funciones a los entes territoriales. Por ejemplo, para el 2013, el Ministerio de Educación celebró el convenio interadministrativo 862 de 2013, con el objeto de “aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para implementar el programa”, quedando desde entonces la Secretaría de Educación de Santiago de Cali como responsable de la implementación y evaluación del PAE.

Partiendo de esta normativa, el Ministerio de Educación es quien desde entonces revisa, actualiza y define los lineamientos técnico-administrativos y los estándares y condiciones mínimas para la ejecución del PAE en las diferentes entidades territoriales. Posteriormente, para el desarrollo de sus funciones en el 2015, emitió el Decreto 1852 y la Resolución 16432, a partir de las cuales especificó actores, responsabilidades y competencias de los entes territoriales. Con ello les otorgó la función a los entes certificados, o de categoría especial de coordinar, ejecutar y financiar el PAE en sus territorios, sin apoyo financiero desde el nivel nacional. Entre dichos entes quedó Santiago de Cali (en adelante Cali) como responsable del ejercicio de financiación, implementación y evaluación del PAE.

Además de los planes de desarrollo, también se destaca el Conpes Social 151 de 2012, que otorgó criterios metodológicos para ejecutar el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012, y abordó la operación del Sistema General de Regalías, en alimentación escolar y régimen subsidiado de salud.

Si bien Colombia tuvo desarrollos en otrora, que han permitido definir el tema de alimentación escolar, estos se remiten desde los modelos de atención paternalistas de alimentación infantil de las décadas de los setenta, hasta la política de atención al menor de 1979 (Vergara, 2011; Vergara y Rodríguez, 2016; 2015). Tales desarrollos no solo se presentaron a nivel nacional, en el marco internacional existen antecedentes de estrategias de corte similar que permiten observar las representaciones sociales sobre el programa.

Bonilla (2012) señala que países como Brasil, con el Programa Nacional de Alimentación Escolar; Guatemala, con su modelo de alimentación escolar a partir de la conformación de Juntas Escolares; y Ecuador, con la universalización de la estrategia de alimentación escolar, han transitado por el desarrollo de políticas

públicas y políticas de Estado orientadas a la garantía de los derechos educativos y de alimentación.

Ahora, el PAE, como estrategia, pretende incidir en la permanencia educativa mediante la entrega de un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes registrados en el Sistema de Matricula (Simat) pertenecientes a instituciones de educación oficiales (IEO) (MEN, 2013). Este complemento que se puede entregar en tres modalidades: preparado en sitio, industrializado y almuerzo. En Cali, desde el 2003 se ejecutan estrategias de alimentación escolar, que han estado bajo la coordinación de actores como la Gobernación del Valle del Cauca, el ICBF, los operadores y las Secretarías de Educación Departamental y Municipal (MEN, 2010); con base en la Ley 1176 de 2007.

Desde sus inicios en la ciudad, el PAE ha generado valor público en relación con su cumplimiento en las instituciones educativas. Se llegó a referenciar que para el 2009 el programa impactaba en alrededor del 60 % de los estudiantes del sector oficial en todos los niveles educativos (MEN, 2012). Asimismo, para el 2010 el programa tuvo alta aceptabilidad entre los beneficiarios, y alcanzó un total de 90 centros educativos (MEN, 2010). En el periodo entre 2012-2015, además de contar con presupuesto del nivel nacional —con lo que tuvo en su último año alrededor de 30 mil millones— llegaba a 338 IEO, a 160 instituciones con cobertura, y acogía diariamente 166 315 complementos durante los 188 días del calendario escolar (Secretaría de Educación Municipal, 2017).

En el periodo 2016-2018, si bien los resultados de implementación disminuyeron, pasando de tener el primer año de gobierno 166 315 complementos a 159 369 en el tercer año (SEM, 2019), este programa generó valor dado su objetivo de incidir tanto en la alimentación como en el acceso al sistema escolar. Empero, no es suficiente con conocer las cifras de ejecución o su alcance en las instituciones para referenciar el programa, es por lo que este artículo busca reconocer cuál es el referencial discursivo que presenta el PAE, si se orienta hacia el ámbito alimentario o educativo. Asimismo, indaga sobre la representación del programa en los beneficiarios, concibiendo así cómo es entendido u observado por los diferentes tipos de actores.

Metodología

Los métodos cualitativos comprenden los objetos de estudio a partir de la búsqueda y análisis de sus significados y simbologías, entendidos desde la comprensión, interpretación y explicación. En el marco de estos se encuentran

diversos tipos de análisis de contenido, como el análisis documental y el análisis de información, los cuales, pese a ser diversos, son complementarios.

Según (Dulzaides y Molina, 2004; Castillo, 2005), el análisis documental describe y representa los documentos de manera objetiva al integrar nuevos mensajes subyacentes. Por su parte, Rubio (2004) lo define como la extracción de nociones de los documentos para representarlos fácilmente, enmarcando dos procedimientos en su desarrollo: indización y resumen, siendo este último una representación con tres características: es abreviada, precisa y objetiva.

Ahora, el análisis de información referencia el abordaje del contenido de los documentos y enfatiza en los significados, fuentes y autoridad, donde la interpretación de los datos conlleva a su comprensión según el contexto en el que surgen (Dulzaides y Molina, 2004). Abordar ambos tipos de análisis permite entender que no solo se aplican sobre insumos documentales, sino también sobre insumos de diversos tipos como entrevistas, contenido audiovisual, entre otros (figura 1).

Por otra parte, en el marco del documento, los beneficiarios son fuente de información, quienes al emitir su representación se convierten en insumo. Estos pueden categorizarse en tres tipologías: mediatos e inmediatos, integrados por quienes no reciben beneficios directos pero su satisfacción se surte de quienes se benefician principalmente; y directos, que son aquellos a los que se les satisface sus necesidades (Román, 2006, citado en Cansino, 2006). Claro está, en esta clasificación además de la categorización con base en la satisfacción, se concibe la descripción de los sujetos a partir de su rol en relación con objeto de estudio, pudiendo tener un rol institucional o social.

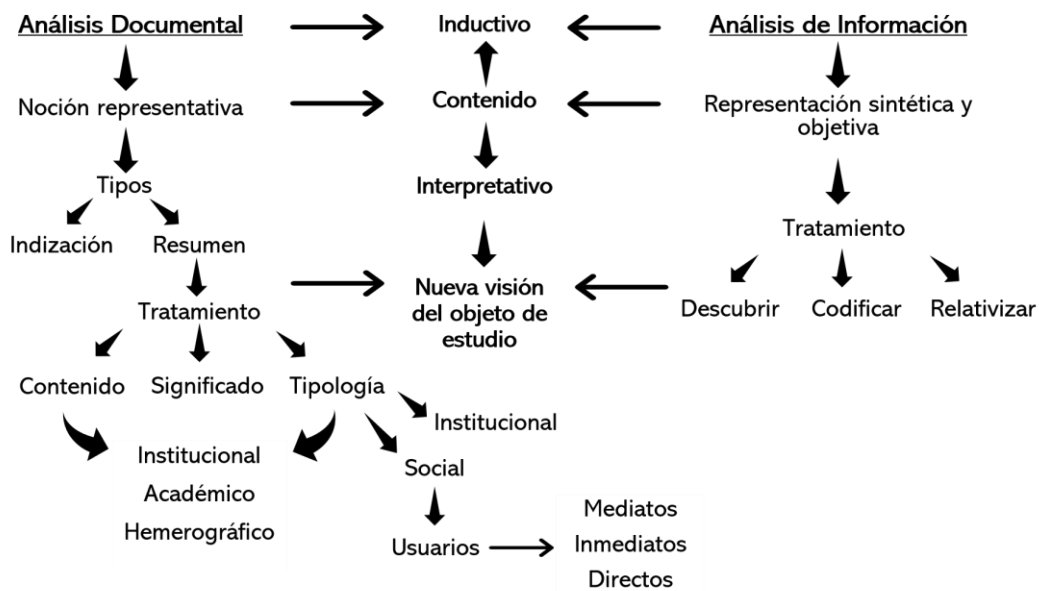


Figura 1. Resumen metodológico

Fuente: elaboración propia con base en Rubio (2004), Dulzaines y Molina (2004), Cansino (2006) y Salgado (2007).

Finalmente, es importante destacar que para construir y comprender el referencial del PAE, dichos análisis se desarrollan sobre documentos institucionales, los cuales estructuran los lineamientos y conceptualizaciones que desde el nivel nacional y desde los organismos estatales se emiten hacia los entes territoriales o se conciben por parte de los actores (tabla 1).

Tabla 1. Matriz documentos-insumos objeto de estudio

Título	Origen	Tipo	Temática	Emisor
Informe final, auditoría exprés programa de alimentación escolar, vigencia 2013 y 2014.	Institucional	Informativo	Política pública, política social, alimentación escolar	Contraloría Municipal de Santiago de Cali
Participación ciudadana – estudio del proyecto de acuerdo No 100 de 2019.	Institucional	Normativo	Política pública, política social, alimentación escolar	Concejo de Santiago de Cali
Ejemplo Metodológico para Proyecto de Transporte y Alimentación Escolar	Institucional	Metodológico	Alimentación escolar, estrategia educativa	Departamento Nacional de Planeación
Lineamientos técnico-administrativos del programa de alimentación escolar – PAE	Institucional	Técnico-administrativo	Política pública, política social, alimentación escolar,	Ministerio de Educación Nacional

Título	Origen	Tipo	Temática	Emisor
Programa de Alimentación Escolar – PAE		Informativo	estrategia educativa	
Lineamientos estándar para proyectos de alimentación escolar – PAE. Versión 2.		Técnico y administrativo		
Informes de operación - PAE				
Resolución 29452 de 2017. Por la cual se expiden los lineamientos técnicos – administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del programa de alimentación escolar – PAE – y se derogan las disposiciones anteriores.		Normativo		
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 los pueblos indígenas.				
Circular 012 de 2019. Socialización resolución 29452 de 2017 lineamientos del programa de alimentación escolar, emitidos por el Ministerio de Educación Nacional.	Institucional	Informativo		Secretaría de Educación Departamental del Meta.
¡El PAE está en vos!, Historieta	Institucional	Informativo		Secretaría de Educación Departamental del Valle del Cauca
El PAE, volante – SEM Departamental				
Respuesta a radicado padre 2017PQR12843	Institucional	Informativo	Política pública, política social, alimentación escolar, estrategia educativa	Secretaría de Educación de Santiago de Cali
Respuesta a radicado padre 2019PQR14947				
Respuesta a radicado padre 2016PQR45933				
Estrategias de permanencia escolar	Institucional	Informativo		Subdirección de Permanencia, Ministerio de Educación Nacional.
Enfoque del programa de alimentación escolar				
¿Cuál es la realidad de la cobertura educativa y la alimentación escolar en Cali?	Institucional	Informativo y audiovisual		Alcaldía de Santiago de Cali

Título	Origen	Tipo	Temática	Emisor
Documentos radicados en participación ciudadana proyecto de acuerdo n.º 100 de 2019	Institucional	Normativo		Concejo de Santiago de Cali
¿Por qué los planes de alimentación escolar en Cali están funcionando?	Hemerográfico	Informativo	Alimentación escolar, estrategia educativa	Casas, P., El Espectador.
A 100 % subió la cantidad de estudiantes beneficiados con el PAE en Cali.	Institucional	Informativo y audiovisual		Noticiero 90 Minutos
167 mil desayunos escolares fueron entregados en Cali en el primer día del año lectivo				Noticiero Súper Noticias del Valle
166 mil estudiantes beneficiados con el plan de alimentación escolar desde el primer día de clases.				RMC Noticias

Fuente: elaboración propia.

Marco teórico: el referencial de política pública

Las políticas públicas se referencian de diversas formas, algunos las enmarcan como respuestas a la solución de un problema social (Vargas, 1999); como una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos (Hecló y Wildavsky, 1974, citados en Roth, 2018); otros, como la acción de las autoridades en el seno de la sociedad, un programa de acción de una autoridad, (Meny y Thoenig, 1968, citado en Roth, 2018); o como todo lo que hace o deja de hacer el gobierno (Dye, 1992, citado en Ordoñez, 2013).

Autores como Massardier (2003 citado en Fontaine, 2015) consideran las referencian como materializaciones de dispositivos tangibles. Sin embargo, desde el enfoque cognitivo, una política pública consiste en una representación, una imagen de la realidad intervenida, la cual los actores estructuran con base en las percepciones del problema público, las posibles soluciones para atender este (Jolly, 2020), y sobre la oferta institucional existente.

Según Müller (2010), una política pública hace referencia a actuaciones sobre ciertos campos de la sociedad, con el objeto de generar cambios. Se constituyen como espacios donde cada comunidad construye su relación con el mundo y presentan, en su conceptualización, las representaciones sociales que dan fundamento a lo que se percibe como real. Estas representaciones son la base de lo que conforma el referencial de la política pública.

Por su parte, Holguín (2017) plantea que su estudio desde el enfoque cognitivo y referencial enfatiza en la comprensión de los marcos de interpretación a través de los cuales los actores definen los contenidos de las políticas y construyen su relación con la realidad. Complementando este planteamiento, Bejarano (2012) expresa que el referencial articula el conjunto de prescripciones que le dan sentido a un programa político, teniendo presente valores, normas, algoritmos, e imágenes.

Es importante destacar, como lo expresa Vásquez (2016), que para consolidar el referencial, se debe

[...] comenzar indagando sobre las apreciaciones, significados, imaginarios y sentimientos que, en últimas, construyen las representaciones que los individuos y las comunidades tienen sobre el objeto de estudio, un objeto que trasciende lo material y abre las puertas a las cargas simbólicas que definen las bases de una realidad, en la cual se construyen las dinámicas de vida; y, sobre estas, se presentan los problemas que podrían incorporarse en una agenda oficial que formalice una política pública. (p. 17)

De esta manera, el referencial de política pública define las representaciones, simbologías, percepciones y prescripciones existentes en las políticas. Esto permiten identificar su trasfondo, así como los imaginarios, significados, sentimientos e imágenes que los actores de las políticas conciben sobre estas, sobre su ejecución o sobre su participación en su formación.

Partiendo de esto, dicho referencial puede encontrarse en el contenido mismo de la política pública, en documentos técnicos, normas, en comunicaciones oficiales de quienes formulan y ejecutan y, por supuesto, en percepciones de los beneficiarios y la sociedad en general.

El referencial discursivo del programa de alimentación escolar (PAE)

Analizar el PAE desde el ámbito del referencial de política pública conlleva a aclarar que hace parte de las estrategias establecidas por el Gobierno nacional en el ámbito educativo para paliar las problemáticas de deserción y permanencia, por lo cual hace mención principalmente sobre dos tipos de enfoques: educativo y nutricional. Sin embargo, desde lo discursivo, la implementación del programa se ve permeada por uno de estos enfoques en mayor grado, por lo que es primordial reconocer cuál de sus enfoques prima para su ejecución, esto desde su conceptualización discursiva.

Para entender que, como lo expresa el Ministerio de Educación (2015a), “el PAE dentro de sus objetivos integrales a nivel mundial contempla objetivos educativos, de salud y desarrollo de cadenas productivas —agrícolas—” (p. 13), es pertinente revisar en términos discursivos hacia qué enfoque (educativo o nutricional) se dirige a nivel nacional.

Por lo anterior, se realizó un análisis documental, cuyo objeto de estudio fueron los documentos institucionales y normativos (tabla 1) que hacen mención sobre el programa, entre los cuales se encuentran resoluciones, documentos técnicos, administrativos e informativos del Ministerio de Educación, así como documentos locales que incluyen participación ciudadana a proyectos de acuerdo, auditorias y respuestas a consultas realizadas a la Secretaría de Educación de Cali.

¿Qué prima en la dicotomía educativo-nutricional ?, el caso del PAE

Desde el nivel nacional se establece que la alimentación escolar es una actividad complementaria a la acción académica que contribuye a disminuir la deserción (Departamento Nacional de Planeación, 2013). Ahora, con base en la definición y el objetivo que se ha desarrollado en los diferentes documentos institucionales, se encuentra que para el 2020, el PAE fue descrito por el Ministerio de Educación (2020) como una estrategia que promueve el acceso y la permanencia de los niños, niñas y adolescentes (NNA en adelante) focalizados a través de la entrega de un complemento alimentario (p. 1). Se especifica como función principal promover la permanencia educativa.

En la normatividad, se encuentra la Resolución 018858 de 2018, que aborda los lineamientos técnico-administrativos del PAE con enfoque diferencial. En esta se define al programa como una

Estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los NNA y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables. (Resolución 018858, 2018, artículo 2, numeral 2.1)

Asimismo, en la Resolución 29452 de 2017, que aborda lineamientos técnico-administrativos, se establece que el objetivo general del programa es:

Suministrar un complemento alimentario que contribuya al acceso con permanencia en la jornada académica, de los NNA y jóvenes, registrados en la

matricula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables. (Resolución 29452, 2017, artículo 2, numeral 1.1)

Esta misma resolución, al describir los componentes necesarios que debe contener el diagnóstico situacional para el programa, establece información mayormente referenciada sobre el ámbito educativo, como es:

1. El número y porcentaje de NNA y jóvenes;
2. Las condiciones geográficas;
3. La ubicación de los establecimientos educativos;
4. Las condiciones de accesibilidad de los establecimientos educativos;
5. Las jornadas escolares de las instituciones educativas;
6. Los establecimientos educativos con jornada única;
7. La población víctima de conflicto armado;
8. La población con discapacidad;
9. La población con pertenencia étnica;
10. El total de matrícula por grados;
11. Las tasas de ausentismo y deserción.
12. Los NNA y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo. (Resolución 29452, 2017, artículo 2, numeral 4.1.1.2)

Como se puede notar, siete de los numerales se centran en datos educativos. Asimismo, en este aparte de la resolución se establece que el sector salud apoyará el diagnóstico a la infraestructura para determinar el complemento alimentario; con ello se entiende que se realiza únicamente una inspección sanitaria (Resolución 29452, 2017), más no se llega al fondo del tema nutricional en la población objetivo.

Ahora, los lineamientos estándar para proyectos de alimentación escolar (MEN, 2016a), establecen como una necesidad para dichos proyectos: aumentar el acceso con permanencia de los NNA en el sector educativo. De igual modo, estos lineamientos describen de manera específica que el PAE es una estrategia del Ministerio para promover el acceso y la permanencia de los NNA focalizados a través del complemento alimentario o almuerzo (MEN, 2016a).

Los lineamientos técnico-administrativos de 2015 plantearon que el PAE hacía parte de las estrategias para garantizar el acceso con permanencia de los estudiantes registrados en la matrícula oficial (MEN, 2015a, p. 8). A su vez, se estableció que, desde la protección integral, se pretendía garantizar del derecho a la educación y el derecho a la alimentación (MEN, 2015a), escritos en dicho orden.

Bajo estos lineamientos, se describe al PAE como “una estrategia estatal que promueve la permanencia en el sistema educativo oficial de las NNA asegurando el acceso a un complemento alimentario durante la jornada escolar” (MEN, 2015a, p. 15). Tal descripción se reitera en el Decreto 1852 de 2015:

[...] estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables. (Decreto 1852, 2015, artículo 2.3.10.2.1, numeral 1)

Continuando con los lineamientos, el desarrollo de sus objetivos específicos permite revisar la dicotomía existente en el PAE en relación con lo educativo-nutricional. En dicho orden, se inscriben los objetivos que debe cumplir el programa para aportar al logro del objetivo general de “contribuir al acceso con permanencia escolar de las NNA en edad escolar” (MEN, 2015a, p. 16). Los objetivos son:

1. Fomentar el acceso de las NNA al sistema educativo oficial, como parte de las estrategias del MEN.
2. Contribuir con la permanencia de las NNA en el sistema educativo oficial disminuyendo el ausentismo y la deserción escolar.
3. Ofrecer un complemento alimentario a las NNA en edad escolar, registrados en la matrícula oficial, que aporte los requerimientos de energía, macronutrientes, y micronutrientes, en los porcentajes que se definan.
4. Fomentar hábitos alimentarios saludables en las NNA en concordancia con la ley 1355 de 2009.
5. Promover estilos de vida saludables de conformidad con los fines establecidos en la Ley General de Educación 115 de 1994.
6. Incentivar la participación ciudadana para el control social en el marco del desarrollo del programa. (MEN, 2015a, p. 16)

Con base en estos objetivos, es claro que el tema educativo es central para el cumplimiento de logros del MEN; lo mismo le sucede al ámbito educativo con lo

alimentario, así como el tema de la gestión social de las herramientas de gestión pública.

Ahora, entre los propósitos del PAE se planteó el desarrollo integral de los NNA, la permanencia escolar, los hábitos saludables, y el logro de una Colombia más educada (MEN, 2015b). Con esto se reitera su compromiso con el tema educativo y se destaca la integralidad del desarrollo, la disminución de la deserción y el aumento de las competencias educativas del país.

El abordaje del PAE no es una novedad. Para el 2012 este se enmarcaba en el grupo de estrategias del programa de apoyo económico y complementario a la canasta, y se considera la alimentación escolar como un factor de deserción. Por ello, la promoción del fortalecimiento, articulación y complementación del programa tenía como finalidad contribuir a la permanencia escolar (MEN, 2012). Ahora, al ser la alimentación un factor de deserción, el PAE encontró una linealidad directa con el ámbito educativo antes que con el nutricional.

Por su parte, desde la Subdirección de Permanencia del MEN se definió al PAE como una “estrategia diseñada para fortalecer la política de permanencia escolar del Ministerio, a través de la que se facilita el acceso a la población objetivo a un complemento alimentario [...]” (Subdirección de permanencia, MEN, s. f., pp. 2-4), el cual se otorga durante el calendario escolar.

En el ámbito regional, se encuentran registros como la Circular 012 del Departamento del Meta (2019), que describe como objeto general del PAE: “suministrar complemento alimentario que contribuya al acceso educativo” (p. 2). A su vez, el departamento del Valle del Cauca lo considera como una estrategia para el acceso y permanencia que brinda un complemento alimentario para mejorar la alimentación que los NNA reciben en el hogar (Gobernación del Valle, 2017a). Este presenta como principal objetivo “contribuir a la permanencia escolar de los NNA y jóvenes registrados en la matrícula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables, a través del suministro de un complemento alimentario o un almuerzo en la jornada única” (Gobernación del Valle, 2017b).

A nivel local, en Cali, en el 2017, la Secretaría de Educación expresó que “el PAE es un programa del MEN, y la finalidad que el Ministerio tiene con este es contribuir al acceso con permanencia escolar de los NNA y jóvenes”. Asimismo, la auditoría realizada por la Contraloría Municipal presentó que, pese a que “no se determina si sirve como garantía de permanencia [es responsabilidad de la Alcaldía la atención del PAE, como] una estrategia del Estado que contribuye a la

incorporación y permanencia de los NNA en el sistema educativo” (Contraloría Municipal de Santiago de Cali, 2014, p. 11).

Ahora, esta misma auditoría da cuenta del Convenio interadministrativo 862 de 2013, entre la Alcaldía de Cali y el Ministerio de Educación, el cual destaca principalmente el acceso y la permanencia entre los objetivos para la implementación del PAE:

1. Contribuir con el acceso y la permanencia escolar de NNA en edad escolar en Instituciones Educativas Oficiales;
2. Fomentar estilos de vida saludable y mejora capacidad de aprendizaje de los estudiantes a través del suministro de un complemento alimentario;
3. Realizar acciones que contribuyan a una gestión efectiva y con una ejecución transparente de los recursos públicos;
4. Cofinanciar la prestación de la alimentación escolar en la entidad territorial certificada. (Contraloría Municipal de Santiago de Cali, 2014, pp. 7-8).

En Cali, según informe de la Secretaría de Educación (2016a), el PAE como estrategia garantiza la atención desde el primer día hábil del calendario escolar. Esto resulta importante en temas de permanencia, ya que

[...] la alimentación escolar es una de las estrategias del Estado que contribuye, no solo a la incorporación y permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, sino también a mejorar sus desempeños escolares, ya que mejora la capacidad de concentración de los estudiantes y asimilación de información optimizando por ende los procesos de aprendizaje. (p. 27)

Sin embargo, con base en la respuesta presentada por la misma Secretaría (2019),

El programa de alimentación escolar no es un programa nutricional, es una estrategia que contribuye al acceso con permanencia por lo tanto no se realiza una medición de desarrollo nutricional por parte de la Secretaría de Educación. (p. 7)

Desde los objetivos y definiciones del PAE es claro que el principal objetivo por cumplir para el sector educativo es la contribución y consolidación del acceso y la permanencia en el sector oficial. Esto se evidencia mediante su implementación durante el calendario escolar, centrando su ejecución en el tema educativo, más que el alimentario, ya que, en caso contrario, su accionar sería durante la totalidad del año.

Asimismo, es coherente expresar que el complemento alimentario es un objeto dentro del programa, más no es la finalidad —el programa puede variar de objeto, según su contexto, territorio, o población, pero su fin último es el acceso y la permanencia escolar—. En este sentido, se puede categorizar los enfoques como se observa en la figura 2.

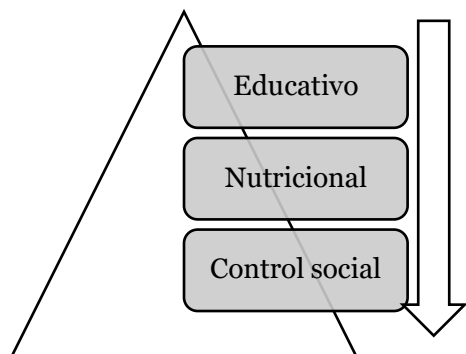


Figura 2. Pirámide de enfoques del PAE

Fuente: Elaboración propia.

Por lo anterior, es claro que en la dicotomía educativo-nutricional prima el enfoque educativo. El objetivo del programa se centra en fomentar el acceso y permanencia bajo el uso u objeto de la alimentación escolar. Asimismo, en sus objetivos específicos se categoriza primeramente el tema del acceso y la permanencia a lo largo de la historia, como se puede observar en los documentos institucionales del periodo 2012-2020.

La primacía del enfoque educativo presenta su base en la construcción del programa como una herramienta de gestión educativa; así, este tiene articulación con los lineamientos de la política social. Ahora, al entender esta última como la política pública, cuyo ámbito de operación hace referencia a paliar las asimetrías y brechas de desigualdad existentes, es notorio que el enfoque sea educacional al ser el programa direccionado desde el Ministerio de Educación, el cual es responsable de disminuir las desigualdades en su sector. Si el programa estuviera bajo la responsabilidad del sector salud, su direccionamiento y enfoque estaría relacionado con la salud pública y las asimetrías existentes en esta, empero no es así.

Sumado a esto, se reitera la información planteada por la Secretaría de Educación de Cali (2019), que expresa que “no tiene datos sobre el desarrollo nutricional del PAE”, por lo que se centran netamente en su contribución en el proceso educativo. Así, deja entrever que, desde el desarrollo de las políticas públicas, el

PAE se direcciona desde el sector educativo como una respuesta de política social para disminuir asimetrías de acceso y permanencia, no para abordar brechas en relación con lo alimentario.

Ahora, como se muestra en la figura 2, si bien el enfoque principal es el educativo, el nutricional se podría catalogar como secundario si el programa tuviese la corresponsabilidad directa del sector salud en los territorios. Asimismo, se podría caracterizar un tercer enfoque centrado en la gestión o control social, si este contara en su direccionamiento e implementación con el trabajo conjunto de la población beneficiaria y la población control.

Entender estos enfoques es primordial en el marco de la gestión pública, dado que la conceptualización del ámbito que enmarca la prestación del servicio del PAE permite referenciar hacia donde se dirige su gestión, si hacia el logro de metas educativas o nutricionales.

La perspectiva de los actores sobre el PAE

En su devenir, el PAE tiene la participación de diferentes actores, los cuales para el desarrollo del documento se categorizan como institucionales, sociales y operativas; este artículo se centra en los dos primeros tipos. En este sentido, de acuerdo con el Ministerio de Educación (2016b), además de él mismo como ente rector, son actores las entidades territoriales certificadas, los NNA, los padres de familia, los operadores, el personal manipulador de alimentos, los rectores, los docentes y directivos docentes. Sumados a estos, siempre debe integrarse a la sociedad en general, que, si bien no es responsable o beneficiaria directa, puede realizar veeduría y control social, a la vez que debería generar su propia perspectiva sobre el programa al ver el impacto en su comunidad (figura 3).

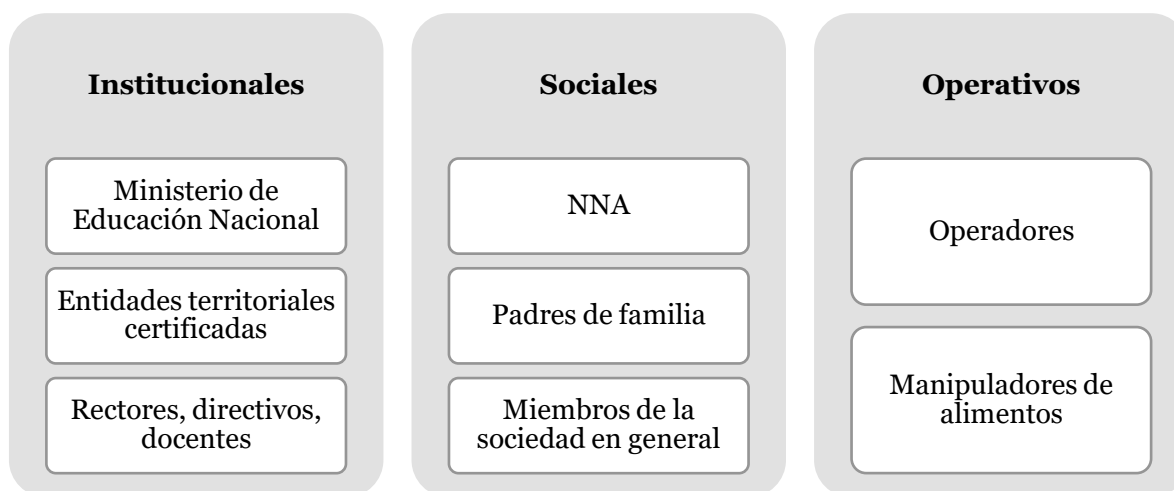


Figura 3. Tipos de actores del PAE

Fuente: elaboración propia con base en MEN (2016b).

Estos actores pueden clasificarse como beneficiarios directos, inmediatos y mediatos (Rodríguez, 2016). En el caso de los institucionales, responden a los inmediatos, dado que se benefician de los resultados que logra el programa en relación con la permanencia y el acceso, así como con el logro de sus indicadores de gestión; cada uno cumple con unas responsabilidades. El Ministerio de Educación es el encargado de formular y establecer los lineamientos de operación, de articular los procesos en los diferentes niveles territoriales y cofinanciar el programa. Asimismo, las entidades territoriales certificadas son las encargadas de la ejecución del programa, respondiendo por la focalización de los beneficiarios, los espacios de control social, la contratación y monitoreo a los operadores, así como de la cofinanciación con recursos propios del programa (MEN, 2016b).

Por su parte, los operadores y quienes manipulan los alimentos son mediatos, pues son beneficiarios indirectos al ser partícipes del proceso de contratación del PAE. Tienen bajo su responsabilidad cumplir con los lineamientos técnicos emitidos por el Ministerio sobre la preparación, componentes y manejo de los alimentos. En cuanto a los rectores, docentes y directivos, estos se benefician indirectamente con la participación de la institución educativa en el programa, debido a que la mejora en las condiciones alimentarias de los NNA puede conllevar a beneficios e incrementos en la permanencia educativa; estos son responsables de la selección de los NNA y su reporte en el Simat (MEN, 2016b).

En relación con los beneficiarios directos, los NNA son quienes reciben los complementos alimentarios y tienen la oportunidad de participar en espacios y

actividades relacionadas con la alimentación escolar. Por su parte, los padres de familia, que además de tener la responsabilidad sobre la alimentación y la educación de sus hijos, también deben ser partícipes en la vigilancia y ejecución del control social sobre el programa (MEN, 2016b).

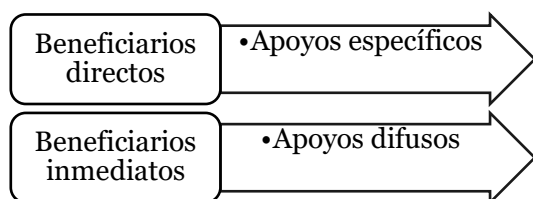


Figura 4. Beneficiarios y apoyos

Fuente: elaboración propia.

Estos actores tienen una perspectiva sobre el PAE que permite configurar la generación de apoyos que consolidan el referencial (figura 4), sean estos difusos, presentados como legitimidad sobre el proceso de implementación; o específicos, creados al recibir los complementos entregados por el programa. Por esto es importante conocer cuál es su conceptualización sobre el programa, para establecer si desde esta se pueden generar apoyos y *feedbacks* positivos. En este sentido, los siguientes apartes se centrará en la conceptualización desde los actores:

Actores institucionales

Para conceptualizar el PAE desde la institucionalidad es importante entender que, como usuarios indirectos del programa, su visión se enmarca en el cumplimiento de logros y responsabilidades. Así, tanto para el Ministerio de Educación como para las entidades territoriales certificadas, el PAE se conceptualiza como una respuesta que permite dar cumplimiento a normativas, como la Ley 1098 de 2006 que, en materia de educación, establece que el Estado, en los diferentes niveles territoriales, para los NNA debe garantizar medios y condiciones para la permanencia educativa, así como diseñar herramientas de gestión pública para prevenir y controlar la deserción y evitar la expulsión del sistema educativo (Secretaría de Educación Municipal, Alcaldía de Santiago de Cali, 2016a).

Así, el programa se consolida como una de variadas y posibles estrategias para incidir en la permanencia escolar; la cual, a partir de la entrega de la alimentación, se direcciona y conceptualiza específicamente hacia lo educativo.

Al dirigirse a lo educativo, se entiende que los esfuerzos del PAE se orienten a la medición de su cobertura en las instituciones, ya que, según la entonces secretaria

de Educación de Cali, Luz Elena Azcarate, el PAE buscaba garantizar un servicio educativo integral y de calidad (Noticiero Súper Noticias del Valle, 2018) en la totalidad de las IEO de la ciudad. Asimismo, la funcionaria Aydee Corrales, coordinadora del PAE, Cali, expresó en su momento que “se busca con este complemento alimentario a través del PAE que los niños no abandonen sus escuelas, no abandonen sus estudios, que ellos continúen y terminen sus estudios” (RMC Noticias, 2019). De esta manera se muestra que lo primordial es la permanencia educativa.

Por otra parte, el PAE desde la institucionalidad —al establecer su direccionamiento hacia los NNA y jóvenes, y focalizar y priorizar desde lo discursivo, entre estos a la población víctima de conflicto armado, la población con discapacidad y la población con pertenencia étnica (MEN, 2017, p. 10)— se conceptualiza como una respuesta para disminuir brechas o asimetrías sociales en relación con la desigualdad en el acceso y la permanencia educativa desde el enfoque diferencial.

Ahora, generar este tipo de respuestas estatales conlleva a crear apoyos difusos, porque la población no beneficiaria vislumbra que se busca incrementar el bienestar de la población e incidir en el sector educativo, el cual con su mejora puede atraer aumentos en el desarrollo y progreso de los territorios. Entre este tipo de apoyos se encuentran los sentimientos de lealtad y acercamiento hacia las administraciones por parte de la población en general, pues se presentan como una “mano amiga” y “ayuda” hacia las comunidades vulnerables con dificultades en el acceso a la educación.

A su vez, se crean sentimientos de legitimidad ante el programa, porque no se concibe que alguien esté en contra del acceso educativo y la alimentación de los niños de poblaciones vulnerables. De igual modo, las administraciones se legitiman al lograr que la permanencia educativa tenga las condiciones necesarias para el cumplimiento de sus metas.

En el caso de la comunidad educativa, en las sesiones de estudio del proyecto del Acuerdo 100 de 2019, en el Concejo de Santiago de Cali —que versaba sobre recursos para estrategias educativas: alimentación escolar, transporte y aseo de las instituciones educativas oficiales—, durante el proceso de participación ciudadana, fueron partícipes miembros de diferentes instituciones. En estos espacios se destacó al PAE como un aporte para el desarrollo y rendimiento de los NNA y jóvenes. Al respecto, uno de los docentes participantes expresó que “para

algunos estudiantes esta alimentación representa el único alimento que logran consumir diariamente”.

Asimismo, durante la sesión en el Concejo dicho docente planteó que

[...] la falta del PAE podría incidir en una deserción en algunos sectores críticos de la ciudad, ya que este programa no solo ampara a los estudiantes sino también a las familias y madres cabeza de hogar que no tienen como responder por las loncheras de sus hijos, dadas su situación económica o laboral (Concejo de Santiago de Cali, 2019)

De acuerdo con lo anterior, el programa genera condiciones para que los estudiantes sean enviados a las instituciones. Esto se constituye como una esperanza en el ámbito escolar.

Quienes se encargan de los procesos al interior de las instituciones educativas destacan que la alimentación de los NNA es primordial, y que estos deben ser cuidados como si fueran sus propios hijos. Este es el caso de la IEO Veinte de Julio, donde la rectora aseguraba que tanto para los estudiantes como para la institución el PAE es fundamental, porque contribuye al logro de la permanencia educativa; esto es un incentivo para quienes por motivos económicos no cuentan con una alimentación adecuada en sus hogares (Noticiero 90 Minutos, 2018).

Con base en lo anterior, desde las instituciones educativas oficiales —que son quienes reciben el programa y constituyen el último nivel de la institucionalidad relacionado con el PAE— se pueden generar apoyos de diversa índole, pues sus comunidades académicas legitiman los procesos dada la finalidad de la alimentación para con los beneficiarios, como su relación con el cumplimiento de los logros educativos. De igual modo, se genera un acercamiento con los estudiantes y familias, quienes ven en la entrega del complemento alimenticio en la institución una opción de progreso y desarrollo para no abandonar su educación, y vislumbran en el PAE una articulación comunitaria y social.

Ahora, se debe aclarar, como lo expresó Jhon Caicedo (2018, diciembre), entonces presidente de la Federación de Personeros Estudiantiles, que los directivos, docentes y maestros no tienen herramientas efectivas para garantizar la operación del PAE, y tampoco está en su obligación ser partícipes de su desarrollo, ya que no existen incentivos para que participen de la calidad de este. Por ello, su perspectiva del programa puede ser simplemente como una responsabilidad del ente educativo, más no como un proceso colectivo y de comunidad.

Actores sociales

Los actores sociales son los beneficiarios directos de la implementación del programa de alimentación escolar, por lo cual su conceptualización sobre este es primordial durante el *feedback*. Esto con el propósito de conocer qué tipo de apoyos se generan con estas estrategias y qué ajustes se requieren para mejorar el sector educativo y el programa como tal.

En algunas Instituciones Educativas Oficiales hay estudiantes que exponen que:

[...] la alimentación escolar es buena, y las porciones alimenticias son adecuadas para los estudiantes y variadas; así como, este complemento incide en su desarrollo, ya que al estar bien alimentados se pueden concentrar, no tienen problemas y esto influye en su comportamiento. (Noticiero 90 Minutos, 2018, min. 35)

De esta manera, se conceptualiza el PAE como un incentivo para mejorar su rendimiento académico, alimentario y disciplinario.

Otros estudiantes expresan que en ocasiones tomar sus alimentos en casa les retrasa, o las porciones en sus hogares no les permite llegar satisfechos a clases, por lo que el PAE les ofrece satisfacer y suplir sus necesidades alimentarias (RMC Noticias, 2019) y se le considera como una opción complementaria.

Por su parte, padres de familia y ediles de la ciudad han planteado que el PAE es de vital importancia, dados los factores asociados con la permanencia, el desarrollo y la calidad educativa; así como por servir de garantía y apoyo a la alimentación digna de los estudiantes de los asentamientos de desarrollo incompleto, ya que hay niños que verdaderamente solo reciben alimentación balanceada cuando están en la escuela (Concejo de Santiago de Cali, 2019).

Asimismo, han descrito que conocen casos de NNA que se dirigen a las instituciones sin consumir los mínimos requeridos en el desayuno, por lo que han padecido desmayos durante su jornada escolar. Por ello, vislumbran al PAE como una opción para que los NNA, en especial los vulnerables, reciban alimentación y puedan tener los macronutrientes necesarios para su aprendizaje y desarrollo físico y cognitivo adecuado. Esto puede transformar, a futuro, en oportunidades de progreso, pues han visto cómo muchos estudiantes han reiniciado sus clases porque cuentan con el incentivo de la alimentación escolar (Concejo de Santiago de Cali, 2019).

De esta manera, se conceptualiza que el PAE es considerado por parte de estos actores como una opción que atrae bienestar a los NNA y sus familias, como

también a la comunidad en general, ya que posibilita la permanencia y el progreso educativo e integral de los estudiantes.

Finalizando con los actores sociales, según Jhon Caicedo (2018, diciembre), desde su experiencia como estudiante y desde la Federación, el PAE se ha conceptualizado como un complemento nutricional, y al tener la función de garantizar la permanencia escolar, también incide en la calidad educativa. Su importancia radica en su direccionamiento a los NNA y jóvenes, en especial a aquellos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

Para Caicedo, el PAE tiene gran importancia en las familias, ya que en muchas ocasiones reemplaza los nutrientes que los menores de escasos recursos dejan de percibir en sus hogares día a día. También destaca que para, abordar las fortalezas educativas, el programa debe priorizar y fortalecer el balance nutricional. En esto las entidades territoriales han presentado irregularidades, según menciona, pues las regiones, los NNA y sus necesidades no son homogéneas, por lo que la focalización, priorización y respuesta estatal es parcial.

Como tal, expresa que el PAE como incentivo no garantiza la permanencia si no se acompaña de otras estrategias, pues no solo la alimentación se ve afectada cuando existen problemas económicos en los hogares. Es así como algunas familias solicitan otro tipo de incentivos, claro está, desconociendo en ocasiones el posible aporte del programa de alimentación escolar.

De esta manera, se puede expresar que el PAE se conceptualiza como una opción alimentaria por parte de los actores sociales, que a la vez se centra desde sus objetivos en el tema de acceso y permanencia escolar. Por ello, para estos actores es considerado como un tema de carácter integral, donde la educación va articulada con la alimentación, y viceversa. Bajo esta sinergia, logra incidir en el desarrollo de los estudiantes y en el progreso general.

Para finalizar, este tipo de actores generan apoyos específicos para el proceso, ya que son partícipes directos de los beneficios y ventajas de la alimentación escolar. Así, los estudiantes se convierten en apoyos fundamentales para las administraciones que suministran el PAE, como las familias que ven reflejado en este programa la mejora de las condiciones para la asistencia educativa de los NNA y jóvenes, así como la disminución o ahorro en sus gastos en temas alimenticios. Por ello, se identifican, protegen y defienden el programa, expresando comentarios y muestras positivas sobre este.

Conclusiones

La conceptualización del Programa de Alimentación Escolar —en sí sus lineamientos y orientaciones— se formula y consolida desde el nivel nacional, bajo el enfoque *top-down*, en el que el Ministerio de Educación es el encargado de orientar esta herramienta de gestión. Por este motivo su incidencia se enfoca en el desarrollo del sector educativo, en los diferentes niveles territoriales como académicos, y tiene como población beneficiaria a los estudiantes de instituciones educativas, centrándose en la permanencia en lugar de la mejora nutricional. Este ejercicio, en el marco de la ejecución, se puede verificar desde el sector educativo, sin articularse con los sectores bienestar y/o desarrollo social y salud.

Al centrar el desarrollo de este documento en el espacio territorial de Santiago de Cali, el análisis del programa durante el periodo 2016-2018, desde su conceptualización discursiva y las perspectivas que genera en los actores, permite consolidar las siguientes apreciaciones sobre el referencial de política pública.

En primera instancia, partiendo del análisis documental y de información, aplicado a documentos de índole institucional, se referenció que la conceptualización discursiva enmarca dos enfoques de orientación, los cuales se denotan en los lineamientos del programa impuestos desde el nivel nacional a los entes departamentales y locales. Si bien el ejercicio de análisis no desea presentar excesiva confianza a los textos gubernamentales, sí parte del hecho de que son los documentos institucionales los que establecen cuál es la concepción del PAE que tienen que implementar las administraciones, partiendo de lo formulado por el nivel nacional.

En el marco del análisis realizado, es notorio que, desde su concepción discursiva, en el desarrollo de los documentos institucionales el PAE presenta un enfoque orientado al sector educativo. De esta manera, su principal objeto es incidir en los procesos de acceso y permanencia escolar, siendo responsabilidad únicamente de los entes territoriales del sector educativo. Así como, delimita principalmente el componente escolar en las definiciones relacionadas con el programa, como son:

El programa de alimentación escolar no es un programa nutricional, es una estrategia que contribuye al acceso con permanencia por lo tanto no se realiza una medición de desarrollo nutricional por parte de la Secretaría de Educación. (Secretaría de Educación, 2019, p. 7)

Estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los NNA y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un

complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables. (Resolución 018858, 2018, artículo 2, numeral 2.1)

[...] el PAE es un programa del MEN por lo tanto la finalidad que el ministerio tiene con este es contribuir al acceso con permanencia escolar de los NNA y jóvenes. (Secretaría de Educación, 2017, p. 2)

[...] estrategia diseñada para fortalecer la política de permanencia escolar del Ministerio, a través de la que se facilita el acceso a la población objetivo a un complemento alimentario. (Subdirección de Permanencia, MEN, s. f., pp. 2-4)

Ahora, en relación con la perspectiva de los actores, si bien, durante el proceso de implementación en el nivel territorial, estos no inciden en su conceptualización, sus concepciones con respecto al PAE son importantes para la consolidación del referencial de política pública. Como se pudo denotar, hay dos tipologías de actores: institucionales y sociales; los primeros considerados como inmediatos, cuyo apoyo se consolida como difuso; y los segundos, como directos, quienes aportan al proceso un apoyo específico.

Los institucionales, entre estos el Ministerio, las secretarías de educación y las instituciones educativas, son indirectos, dado que no reciben beneficios directos del programa, por lo que su apoyo se configura a través de la satisfacción de los directos. En el nivel local, su perspectiva del programa se constituye con base en el proceso de ejecución, a partir del cual se concibe que, si cumplen con los logros y metas relacionadas con el acceso y la permanencia por parte de las instituciones educativas oficiales, se creará un apoyo por parte de estos y una perspectiva positiva hacia el programa, lo cual legitima su ejecución en el territorio. Así las cosas, son estos actores quienes deben desarrollar la orientación educativa del programa en el territorio, dirigiendo el desarrollo de este hacia la consecución de metas en relación con la deserción y la permanencia educativa.

En cuanto a los sociales, entre estos los estudiantes, padres de familia y la sociedad en general, son directos por ser los beneficiarios de la oferta pública; y su apoyo es específico, porque este es consecuencia directa de la ejecución del programa. Para estos, el programa es considerado positivo, toda vez que, ayuda a las familias y estudiantes, en especial a aquellos considerados como vulnerables, a permanecer en las instituciones educativas y a suplir las necesidades insatisfechas en relación con la alimentación. Por este motivo, el PAE recibe su apoyo y su legitimación. A diferencia de los actores institucionales, en el ámbito social, el

programa es considerado desde el enfoque alimentario. Por ello, para los actores sociales este genera una representación nutricional, cuyas imágenes y simbologías van más allá de la asistencia escolar, para centrarse en el logro de condiciones nutricionales de los estudiantes, las cuales no son satisfechas por las familias.

El referencial del PAE por los actores institucionales está ligado al ámbito educativo, como una herramienta de gestión que les permite cumplir con sus metas como entes educativos y gubernamentales en relación con la permanencia educativa; asimismo, los ayuda a legitimar su imagen ante la sociedad en general. Por parte de los actores sociales, el PAE tiene una visión social que se orienta hacia lo alimentario y nutricional, dado que los complementos se vislumbran en algunos casos como una opción alimenticia única para estudiantes y padres de familia, cuyo nivel económico no les permite satisfacer la totalidad de sus necesidades. Por tal motivo, el programa se convierte en un instrumento y un condicionante para el desarrollo y permanencia en el ámbito escolar.

Con base en lo anterior, como marco de interpretación, desde las prescripciones establecidas por los lineamientos nacionales y la definición de los contenidos, apreciaciones y representaciones de los actores, el referencial del programa de alimentación escolar denota una intervención de tipo educativo centrada en el logro de la permanencia escolar, a partir de la entrega de una minuta alimentaria, sin generar desarrollos de fondo sobre el ámbito nutricional. Este referencial se centra en el discurso institucional presente en los lineamientos. Ahora, en el ámbito social, el PAE es referenciado como una intervención integral, que permite para algunos beneficiarios lograr mínimos nutricionales y la continuidad en su desarrollo académico.

Referencias

- Alcaldía de Santiago de Cali. (2017, 29 de noviembre). *¿Cuál es la realidad de la cobertura educativa y la alimentación escolar en Cali?* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=aUcAntu-t3g>
- Bejarano, C. (2012). *Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública* [tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio institucional Pontificia Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/3907/BejaranoMayorgaCatalina2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bonilla, Y. (coord.) (2012). *Memorias Seminario. Análisis detallado de las políticas de alimentación escolar en américa latina para el fortalecimiento del programa de alimentación escolar en Colombia*. <https://www.fao.org/3/as230s/as230s.pdf>

- Caicedo, J. (2018, diciembre). Comunicación personal - Entrevista dirigida: presidente - Federación Nacional de Personeros Estudiantiles. Santiago de Cali.
- Cansino, J. (2006). *La calidad del gobierno. Evaluación económica de las políticas públicas*. Delta Publicaciones Universitarias.
- Casas, P. (2018, 12 de octubre). *¿Por qué los planes de alimentación escolar en Cali están funcionando?* El Espectador. <https://www.elespectador.com/noticias/EDUCACIÓN/porque-los-planes-de-alimentacion-escolar-en-cali-estan-funcionando-articulo-817608>
- Castillo, L. (2005). *Tema 5. Análisis documental, curso Biblioteconomía*. Recuperado de (1 de septiembre de 2019): <https://www.uv.es/macass/T5.pdf>
- Concejo de Santiago de Cali. (2019). *Documentos radicados en participación ciudadana proyecto de acuerdo No 100 de 2019*. Cali. <https://www.concejodecali.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=18230>
- Contraloría Municipal de Santiago de Cali. (2014, 2 de diciembre). *Informe final, auditoría exprés programa de alimentación escolar, vigencia 2013 y 2014*. Municipio de Santiago de Cali. http://archivos.contraloriacali.gov.co/colecciones/download/%5B%26quot%3Binforme_final_auditoria_express_diciembre_2_DE_2014.pdf%26quot%3B,%26quot%3Binforme_final_auditoria_express_diciembre_2_DE_2014%26quot%3B,%26quot%3Bpdf%26quot%3B,%26quot%3B162%26quot%3B,%26quot%3B548720b899f03%26quot%3B%5D
- Decreto 1852 de 2015 [Ministerio de Educación Nacional]. *Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 40 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar – PAE*. Septiembre 16 de 2015.
- Decreto 1852 de 2015 [Ministerio de Educación Nacional]. *Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 40 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar–PAE*. Septiembre 16 de 2015.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Ejemplo Metodológico para Proyecto de Transporte y Alimentación Escolar. Sistema General de Regalías–SGR*. DPN.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). *CONPES SOCIAL 151 DE 2012. Criterios y metodología para aplicar el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012 (por el cual se garantiza la operación del sistema general de regalías) en alimentación escolar y régimen subsidiado de salud*. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/3164.pdf
- Dulzaides, M. E. y Molina, A. M. (2004). *Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso*. *ACIMED*, 12(2), 1-1. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1024-94352004000200011
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Flacso Ecuador.
- Holguín, C. J. (2017). El concepto de referencial de Pierre Müller en algunos instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia. *Ciencia Política*, 12(23), 115-147. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5907080>

- Jolly, J. F. (2020). *Territorio, planeación y políticas públicas: variaciones sobre un trinomio imperfecto*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Ley 1098 de 2006. *Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*. Noviembre 8 de 2006. DO: 46 446.
- Ley 1450 de 2011. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. Junio 16 de 2011. DO: 48 102.
- Ministerio de Educación Nacional. (2010, 6 de agosto). *Desayunos escolares, Un logro de corresponsabilidad*. <http://www.mineducación.gov.co/cvn/1665/w3-article-242474.html>
- Ministerio de Educación Nacional. (2012, 8 de diciembre). *Matricula oficial 2008 y 2009*. <http://www.mineducación.gov.co/1621/w3-article-235135.html>
- Ministerio de Educación Nacional. (2013). *Programa de alimentación escolar*. <https://www.mineducación.gov.co/1621/article-235135.html>
- Ministerio de Educación Nacional. (2014). *Lineamientos técnicos administrativos del programa de alimentación escolar, versión transitoria*. MEN. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-327168_archivo_pdf_lineamientos_Febrero27.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. (2015a). *Lineamientos técnico-administrativos del programa de alimentación escolar (PAE)*. MEN. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-327168_archivo_pdf_lineamientos_Febrero27.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. (2015b). *Programa de alimentación escolar-PAE*. <https://studylib.es/doc/6839066/presentaci%C3%B3n-de-powerpoint>
- Ministerio de Educación Nacional. (2016a). *Lineamientos estándar para proyectos de alimentación escolar-PAE*. Versión 2. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-357562_recurso_1.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. (2016b). *PAE, Programa de Alimentación Escolar* [plegable]. <https://huila.gov.co/pae/descargas/category/1-programa-de-alimentacion-escolar?download=1:plegable-programa-de-alimentacion-escolar>
- Ministerio de Educación Nacional. (2019). *Informes de operación – PAE*. <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Programa-de-Alimentacion-Escolar-PAE-/ETC/357467:Informes-Operacion-PAE>
- Ministerio de Educación Nacional. (s. f.). *Estadísticas e información sectorial, contexto internacional y cumplimiento de metas*. <http://www.mineducación.gov.co/1621/article-101942.html>
- Müller, P. (2010). *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Noticiero 90 Minutos. (2018, 3 de octubre). *A 100% subió la cantidad de estudiantes beneficiados con el PAE en Cali* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=4k4N495ptQk>
- Noticiero Super Noticias del Valle. (2018, 30 de enero). *167 mil desayunos escolares fueron entregados en Cali en el primer día del año lectivo* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=9w7GQVZvMeQ>
- Ordoñez, G. (ed.) (2013). *Manual de análisis y diseños de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.

- Resolución 018858 de 2018 [Ministerio de Educación Nacional]. *Por la cual se expiden los lineamientos técnicos–administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del programa de alimentación escolar – PAE – para los pueblos indígenas*. Diciembre 11 de 2018.
- Resolución 16432 de 2015 [Ministerio de Educación Nacional]. *Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos–Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE)*. Octubre 02 de 2015.
- Resolución 29452 de 2017 [Ministerio de Educación Nacional]. *Por la cual se expiden los lineamientos técnicos–administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del programa de alimentación escolar –PAE– y se derogan las disposiciones anteriores*. Diciembre 29 de 2017.
- RMC Noticias. (2019, 31 de enero). *166 mil estudiantes beneficiados con el plan de alimentación escolar desde el primer día de clases* [video]. YouTube.
https://www.youtube.com/watch?v=mbB8XJW9_D0
- Rodríguez, M. (2016). *El Plan de Nivelación Académica Talentos – PNAT, 2009 – 2011, análisis de un ejercicio de política pública* [tesis de pregrado, Universidad del Valle].
<https://doi.org/10.13140/RG.2.2.24111.69282>
- Roth, A. (2018). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Rubio, M. C. (2004). *El análisis documental: indización y resumen en bases de datos especializadas*. <http://eprints.rclis.org/6015/>
- Salgado, A. (2007). La investigación cualitativa: diseños, evaluación del rigor metodológico y retos. *Liberabit*, 13(13), 71-78. <http://www.scielo.org.pe/pdf/liber/v13n13/a09v13n13.pdf>
- Secretaría de Educación Departamental, Gobernación del Meta. (2019). *Circular 012 de 2019. Socialización resolución 29452 de 2017 lineamientos del programa de alimentación escolar, emitidos por el Ministerio de Educación Nacional*.
http://devx.meta.gov.co/media/centrodocumentacion/2020/07/09/Circular_012_de_2019_PAE_Socializacion_Lineamientos_PAE_R_29452_de_2017.PDF
- Secretaría de Educación Departamental, Gobernación del Valle del Cauca. (2017a). *¡El PAE está en vos!* [historieta].
<https://www.valledelcauca.gov.co/loader.php?!Servicio=Tools2&!Tipo=viewpdf&id=26000>
- Secretaría de Educación Departamental, Gobernación del Valle del Cauca. (2017b). *El PAE, flyer informativo*.
- Secretaría de Educación Municipal, Alcaldía de Santiago de Cali. (2016a). *Respuesta a radicado padre 2016PQR45933*.
- Secretaría de Educación Municipal, Alcaldía de Santiago de Cali. (2016b). *Estudio de insuficiencia y limitaciones 2017*.
<https://www.cali.gov.co/loader.php?!Servicio=Tools2&!Tipo=descargas&!Funcion=descargar&idFile=57315>
- Secretaría de Educación Municipal, Alcaldía de Santiago de Cali. (2017). *Respuesta a radicado padre 2017PQR12843*.
- Secretaría de Educación Municipal, Alcaldía de Santiago de Cali. (2019). *Respuesta a radicado padre 2019PQR14947*.

- Subdirección de Permanencia, Ministerio de Educación Nacional. (2012). *Estrategias de permanencia escolar*. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-310052_archivo_pdf_31_julio_p5.pdf
- Subdirección de Permanencia, Ministerio de Educación Nacional. (s. f.). *Enfoque del programa de alimentación escolar*. <https://studylib.es/doc/5087513/programa-de-alimentacion-escolar>
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Almudena Editores.
- Vásquez, J. (2016). Referencial de política pública de protección de territorios con indígenas de Urabá. *Justicia Juris*, 12(1), 13-26. <https://doi.org/10.15665/rj.v12i1.884>
- Vergara, R. (2011). *Análisis de la política pública de los desayunos escolares en la ciudad de Cali (2010), una aproximación*. Universidad del Valle. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.3416.4081>
- Vergara, R. y Rodríguez, M. E (2016). El derecho a la educación, al tablero: la política pública de los desayunos escolares en la ciudad de Cali. *Revista de Derecho Público*, 36, 1-20. <https://doi.org/10.15425/redepub.36.2016.10>
- Vergara, R. y Rodríguez, M. E. (2015). Políticas públicas instrumentales; la alimentación escolar como una respuesta a la deserción, análisis desde el enfoque sistémico. *Quaestiones Disputatae: temas en debate*, 8(16), 176-189. <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/qdisputatae/article/view/960>