



ALIMENTACIÓN ESCOLAR

Y LAS POSIBILIDADES DE COMPRA
DIRECTA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

ESTUDIO NACIONAL DE COLOMBIA

Proyecto GCP/RLA/180/BRA de FAO
Fortalecimiento de los programas de alimentación escolar en el marco de la iniciativa América Latina y Caribe
sin hambre 2025

COOPERACIÓN TÉCNICA

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

FAO

EJECUCIÓN

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL - MRE

AGENCIA BRASILEÑA DE COOPERACIÓN TÉCNICA - ABC

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE BRASIL - MEC

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN - FNDE

OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - RLC

AGOSTO DE 2013

Contenidos

Reconocimientos.....	4
Siglas y abreviaturas.....	5
Presentación.....	6.
1. Introducción.....	7
1.1. Objetivos del estudio nacional.....	9
2. Metodología.....	10
2.1. Marco metodológico y conceptual.....	10
2.2. Fases del estudio.....	10
2.3. Instrumentos.....	12
2.4. Unidades de investigación.....	12
2.5. Limitaciones del estudio.....	13
3. Resultados del estudio.....	15
3.1. Caracterización.....	15
3.2. Posibilidades de compra de la agricultura familiar.....	72.
3.3. Conclusiones y recomendaciones.....	98.
Bibliografía.....	102

Reconocimientos

Agradecemos el compromiso y la participación de los puntos focales del Proyecto de Colombia en la validación del estudio: por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Dr. Alexander Garzón, quien es el director de Niñez y Adolescencia; Dra. Tatiana Patricia Gómez y Dra. Catalina Campos, de la misma Dirección; igualmente al Dr. Juan Sebastián Estrada Escobar y Dr. Sebastián De los Ríos Echeverri, por parte del Ministerio de Educación Nacional; a la Dra. Ángela Quevedo de la Subdirección de Permanencia del Ministerio de Salud y Protección Social; a la Dra. Catalina Borda, asesora del Ministerio; y por la FAO, al Dr. Iván León, oficial nacional de Proyectos, y a la Dra. Gloria Alvarado, punto focal de FAO Colombia.

Este estudio también ha sido posible gracias a la contribución de los socios y agentes involucrados con la alimentación escolar y la agricultura familiar (AF) en el país, tales como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las instituciones educativas de Cerca de Piedra y José Joaquín Casas, del municipio de Chía; al Programa Mundial de Alimentos (PMA), al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de Salud y Protección Social.

Siglas y abreviaturas

BANCOAGRARIO	Banco Agrario de Colombia S.A
CCI	Corporación Colombia Internacional
CORPOICA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDRS-DNP	Dirección de Desarrollo Rural Sostenible
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la Agricultura
FEDESARROLLO	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
FIDUAGRARIA	Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A.
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
IDEMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MESEP	Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad
SEMPAE	Sistema de Seguimiento y Monitoreo al Programa de Alimentación Escolar
SIMAT	Sistema Integrado de Matrícula
SINEB	Sistema de Información Nacional de Educación Básica
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SGP	Sistema General de Participación
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UPRA	Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y usos Agropecuarios

Presentación

Este documento forma parte del estudio regional denominado “Panorama de la alimentación escolar y posibilidades de compra directa de la agricultura familiar en países de América Latina”, realizado en el marco del *Proyecto fortalecimiento de los programas de alimentación escolar en el contexto de la iniciativa América Latina y Caribe sin hambre 2025 - GCP/RLA/180/BRA*, en ocho países, y presenta los resultados obtenidos en Colombia.

El estudio regional y los estudios nacionales fueron coordinados por Najla Veloso, coordinadora del *Proyecto fortalecimiento de los programas de alimentación escolar en el marco de la iniciativa América Latina y Caribe sin hambre - GCP/RLA/180/BRA*; igualmente por Flavia Schwartzman, coordinadora regional de los estudios.

Asimismo se contó con el apoyo de Byron Oswaldo González Casiano, consultor asistente para los estudios y de Jorge Ulises González Briones, consultor coordinador del curso semipresencial del Proyecto GCP/RLA/180/BRA. Los estudios se llevaron a cabo bajo la supervisión técnica de Vera Boerger, oficial técnico principal del Proyecto por parte de la FAO.

El estudio nacional de Colombia fue elaborado por el consultor Carlos Andrés Alape Ospina.

La participación de todos estos actores garantizó una visión intersectorial sobre la oferta de alimentación en las escuelas de los países de América Latina y el Caribe (ALC), lo que permite a todos los involucrados una mejor comprensión de esta realidad y la búsqueda de mecanismos eficientes para atender esta demanda, con el objetivo de favorecer el desarrollo humano de la niñez de la región, sobre todo desde el punto de vista físico e intelectual.

El enfoque intersectorial también contribuyó a fortalecer el tema de las compras locales de la agricultura familiar (AF), como una eficiente estrategia de reducción del hambre, de educación alimentaria, de aprendizaje de los estudiantes y de seguridad alimentaria y nutricional para la comunidad escolar; además de apuntar hacia una perspectiva de desarrollo local por medio de la participación de los agricultores familiares.

1. Introducción

El Gobierno de la República Federativa del Brasil, a través del Fondo Nacional del Desarrollo de la Educación del Ministerio de la Educación (FNDE/MEC), y la FAO en ALC, han sumado esfuerzos para la realización de actividades con la finalidad de apoyar el diseño e implementación de programas de alimentación escolar (PAE) sostenibles para los países de ALC.

Desde su implementación, el PAE de Brasil, desarrollado en el ámbito del FNDE, ha venido avanzando y se ha fortalecido institucional y legalmente. Es importante destacar que este programa tiene más de 50 años de organización y atiende, en 2012, a cerca de 45 millones de estudiantes de toda la educación básica (desde guarderías hasta enseñanza media y de jóvenes y adultos fuera del rango etario escolar), con una o más ofertas de alimentos al día, en casi 250.000 escuelas, en todo el territorio nacional.

Esta experiencia atribuye a Brasil una capacidad significativa para asistir a otros países en el diseño e implementación de PAE exitosos. Se puede decir, también, que uno de los avances más importantes en Brasil ha sido el fuerte apoyo al desarrollo local sostenible, con incentivos para la compra de alimentos diversificados, producidos localmente, fomentando el respeto a los hábitos alimentarios regionales y saludables.

Asimismo, la FAO, en el ámbito de la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre (IALCSH) 2025, ha actuado en los países de ALC presentando una gran experiencia en el fortalecimiento de políticas de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) y comprende que los PAE pueden contribuir mucho a la mejoría del escenario de seguridad alimentaria de la región.

Para llevar a cabo estas actividades, la FAO y el Gobierno de Brasil/FNDE desarrollan de manera conjunta con los gobiernos nacionales, el *Proyecto fortalecimiento de los programas de alimentación escolar en el marco de la iniciativa América Latina sin hambre 2025 – GCP/RLA/180/BRA*, el cual actualmente opera en ocho países de la región: Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú.

El Proyecto tiene el objetivo de fortalecer el proceso de institucionalización de los PAE y las políticas de SAN. Para lograr esto, el Proyecto está organizado en tres ejes de acción:

1. El fortalecimiento y articulación de las políticas de alimentación escolar, con principal énfasis en promover debates, reflexiones y documentos que institucionalicen las políticas

locales de alimentación escolar, a partir del apoyo y la participación de ministros, viceministros, secretarios, consejeros y parlamentarios.

2. El desarrollo de capacidades humanas y de condiciones físicas para la ejecución de las políticas locales, con especial hincapié en la capacitación de las personas que están de algún modo involucradas en el escenario de la política de alimentación escolar, tales como gestores, administradores, técnicos, nutricionistas, maestros, coordinadores locales de educación y otros. Por otra parte, también apoya la mejoría en la calidad de los espacios de preparación, almacenamiento y suministro de los alimentos a los estudiantes.
3. La generación y difusión de conocimiento e información por medio de estudios y publicaciones de materiales técnicos y didácticos sobre la temática y la consolidación de una red de información e integración de personas.

En el marco del tercer eje de este proyecto (generación y difusión de conocimiento...) y con el objetivo de ofrecer aportes conceptuales y datos sobre la realidad de la región, se llevó a cabo en los ocho países que participan del Proyecto, el estudio nacional denominado “Alimentación escolar y posibilidades de compra directa de la agricultura familiar”, en cuyo contexto se analizará el estado de los PAE y su potencial para establecer mecanismos de compras de la AF.

Entre los argumentos que justifican el presente estudio se pueden mencionar los siguientes:

- a. La existencia de políticas, programas y estrategias operacionales relacionadas con el tema, que demuestran un éxito comprobado (la experiencia de Brasil y de otros países).
- b. La falta de estudios y discusiones a nivel público y privado, en los que se analice el escenario de los PAE para su implementación en los países y las posibilidades de compras directas de la AF.
- c. Hay un importante potencial para la provisión de alimentos de la AF a los PAE que no está siendo actualmente aprovechado.
- d. Existe la necesidad de articular los PAE con las políticas de seguridad alimentaria, educación y salud; y también con compras públicas locales, a fin de dinamizar la economía local y abastecer a los PAE con alimentos de calidad.

El presente estudio fue elaborado por el consultor nacional, bajo la coordinación de la coordinadora del Proyecto GCP/RLA/180/BRA, bajo la responsabilidad técnica del oficial técnico principal y con el apoyo de un consultor articulador regional. Además, se contó con el

importante apoyo de las Representaciones de FAO en los países involucrados y con los puntos focales de los gobiernos nacionales para la validación de los datos presentados.

Objetivos del estudio nacional

1. Objetivo general

Analizar el estado actual y perspectivas del PAE en Colombia, identificando las potencialidades y limitaciones para la provisión y utilización de alimentos adquiridos de la agricultura familiar (AF).

2. Objetivos específicos

- a. Analizar y describir el estado actual de la alimentación escolar desde el punto de vista conceptual, operativo, técnico, normativo y financiero.
- b. Describir la realidad de la alimentación escolar según su institucionalidad (marcos legales, objetivos, vinculaciones institucionales, organograma), principales actores, operacionalización, mecanismos de control de calidad, de participación social y de monitoreo y evaluación.
- c. Describir la legislación existente acerca de las compras públicas de alimentos (demanda institucional, emergencias, etc.).
- d. Describir, de manera general, la situación de la AF en el país y la potencial oferta de productos que la AF puede ofrecer a los PAE.
- e. Describir y analizar las potencialidades y los desafíos que se presentan para la implementación de sistemas de compra de la AF para la alimentación escolar.
- f. Elaborar recomendaciones o directrices para la implementación adecuada de compras de la AF para la alimentación escolar.

Puesto que el estudio tiene como objetivo presentar un panorama general de la situación real de la alimentación escolar en el país y las posibilidades de su vinculación con las compras locales de agricultores familiares o pequeños productores, el documento ha sido organizado de la siguiente manera: en el primer apartado se presentan los datos generales del país, enfocando los principales indicadores sociales, económicos y educativos.

A continuación se presenta un esbozo de los antecedentes de la alimentación escolar y su evolución en el país desde su inicio hasta la actualidad. Seguidamente se aborda la caracterización de la alimentación escolar, destacando los aspectos relacionados a la gestión,

institucionalidad, ejecución, adquisición, control de calidad, participación social, monitoreo y evaluación de la alimentación escolar.

En el último acápite se aborda el tema de las posibilidades de compra de la agricultura familiar, las capacidades institucionales de desarrollo agrícola y de comercialización de los agricultores familiares y la potencial oferta de productos para alimentación en la escuela.

Finalmente, se presentan recomendaciones y directrices para el fortalecimiento de la política de alimentación escolar y la utilización de productos locales originados en la AF o en pequeños productores en la alimentación escolar.

2. Metodología

2.1. Marco metodológico y conceptual

En el estudio se aplicó una metodología analítica, la cual fue organizada por la coordinación del Proyecto, estandarizada a todos los países, cuya finalidad era la búsqueda de la información existente, que fue recolectada de las instituciones involucradas en la alimentación escolar y la AF. La que luego fue clasificada y analizada utilizando los instrumentos compartidos por los ocho países.

El estudio se llevó a cabo a través de un proceso consultivo, en el cual participaron los consultores nacionales en acción conjunta con los puntos focales que representan a los principales actores institucionales en la alimentación escolar, es decir, la AF y la SAN del país. En menor grado se involucró a centros educativos, productores de la AF y alcaldías municipales.

2.2. Fases del estudio

Este estudio nacional se realizó mediante un proceso que incluyó las siguientes fases: fase preparatoria, revisión bibliográfica, sistematización, análisis de datos y elaboración del borrador del informe del estudio y validación del informe final del estudio nacional.

2.2.1. Fase preparatoria

La fase preparatoria se realizó en Brasil durante el *Taller de coordinadores nacionales del estudio regional: panorama de la alimentación escolar y posibilidades de compra directa de la*

agricultura familiar em países de América Latina, en donde se compartió la metodología, instrumentos y formato del plan de trabajo para realizar los estudios nacionales y el estudio regional.

Asimismo, se conoció el funcionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar y de experiencias de compras directas de la AF por medio de presentaciones de autoridades y de visitas a escuelas y huertos escolares.

El plan de trabajo del estudio fue completado al regresar al país, después de una consulta con los puntos focales nacionales.

2.2.2. Revisión bibliográfica

Esta fase consistió en una investigación y recopilación de documentos, informes, leyes y reglamentos relacionados a los temas de alimentación escolar, AF, SAN y compras públicas. Los documentos se obtuvieron directamente de la Dirección de Niñez y Adolescencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, del Ministerio de Educación Nacional, del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; los documentos consultados se han listado en la sección de bibliografía.

Gran parte de la investigación sobre los productores de la AF se ha realizado por medio de datos de censos, estudios, encuestas y otros, proporcionados por fuentes oficiales y de sitios web de las instituciones.

2.2.3. Entrevistas con actores claves

Las entrevistas con funcionarios claves se realizaron con personas del PAE del ICBF y de las seccionales de los municipios de Chía y Ubaté, junto con profesionales y técnicos de diferentes programas y proyectos que apoyan la AF, con el objetivo de obtener información primaria sobre el funcionamiento de los programas y proyectos relacionados con las compras locales a la AF.

Se hicieron visitas de campo en los municipios de Ginebra y Palmira, del departamento del Valle del Cauca, para entrevistar a grupos focales de productores en la AF interesados en suministrar productos para compras locales; igualmente se visitaron directores, docentes, estudiantes y madres de familia, para identificar los productos apropiados para las compras locales.

2.2.4. Sistematización y análisis de la información

Esta fase consistió en sistematizar y ordenar la información obtenida de las diversas fuentes, utilizando los instrumentos diseñados para el estudio. La secuencia de información de los instrumentos se ha mantenido al hacer el análisis y al redactar el informe del estudio.

2.2.5. Validación del Informe del estudio nacional

En esta fase se solicitó a los actores claves entrevistados la validación de las informaciones que aportaron y las sugerencias de cambios necesarios. Los puntos focales han revisado y retroalimentado todos los borradores del informe y han dado el visto bueno al documento final.

2.3. Instrumentos

La recopilación y ordenamiento de la información obtenida se hizo mediante la utilización de instrumentos elaborados para este fin a nivel regional:

- Instrumento 1: Caracterización y datos generales del país
- Instrumento 2: Antecedentes de la alimentación escolar
- Instrumento 3: Caracterización de la alimentación escolar
- Instrumento 4: Posibilidades de compra de la agricultura familiar

Los instrumentos 1 y 2 se utilizaron para registrar la información documental secundaria; 3 y 4 se aplicaron durante las entrevistas con actores claves. Tanto la información documental como la de entrevistas se incorporaron a los instrumentos para sistematizarlas y elaborar el informe del estudio.

2.4. Unidades de investigación

Las unidades de investigación del estudio fueron:

- Entidades del orden nacional: ICBF, MEN, MINSALUD, MADR, DNP
- Entidades territoriales (municipios, distritos)

- Instituciones educativas públicas del nivel inicial, primaria y secundaria, de áreas urbanas y rurales, que ofrezcan alimentación escolar (municipios de Chía y Ubaté)
- Maestros de unidades educativas que ofrecen alimentación escolar (educativas de Cerca de Piedra y José Joaquín Casa)
- Padres de familia miembros del comité de alimentación escolar o juntas escolares o de cualquier otro tipo de organización comunitaria que esté involucrada con la alimentación escolar a nivel local.
- Organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos de cooperación involucrados con la alimentación escolar y la AF
- Agricultores familiares y representantes de cooperativas y de federaciones de la AF (Valle del Cauca)

2.5. Limitaciones del estudio

El arreglo institucional y normativo que orienta al PAE en Colombia es complejo y variado, ya que intervienen diferentes entidades de orden nacional, departamental y municipal, por lo que la recopilación de información es una limitante en el sentido de que se obtiene de manera parcial.

El proceso de la generación de información referente al PAE y a otros aspectos relacionados con el mismo, resulta dispendioso y su recopilación mucho más compleja, además que la información recogida no siempre resulta homogénea en el tiempo.

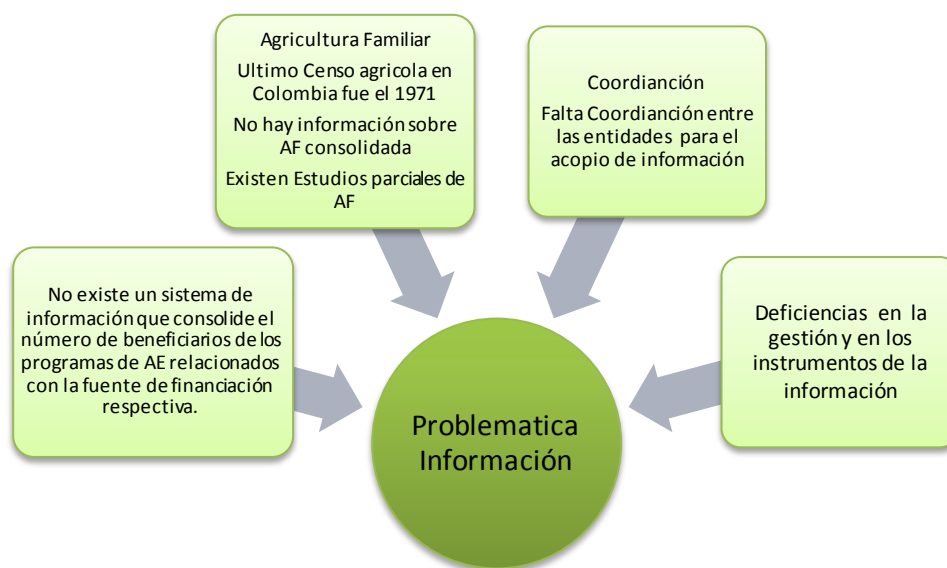
En las otras entidades del sector público nacional, así como en los entes territoriales, la información difiere en la aplicación de parámetros que permitan realizar análisis más completos, ya que cada administración o entidad toma, recopila y publica la información de acuerdo a los planes de gestión que cada entidad ha impuesto por la administración de turno, lo anterior dificulta la consolidación de información, tal como lo reconoce el mismo gobierno colombiano a través del documento CONPES Social 151, del 28 de mayo de 2012, que en su página 8 destaca lo siguiente: “Actualmente, no existe un sistema de información que consolide el número de beneficiarios de los programas de alimentación escolar relacionados con la fuente de financiación respectiva y, por lo tanto, es imposible conocer la cobertura real. Además de lo anterior, las intervenciones no son homogéneas; en el caso del ICBF, no todas las raciones corresponden uno a uno con niños atendidos en el sistema educativo oficial, toda vez que en algunas regiones del país existen niños que reciben doble ración (desayuno y refrigerio, por ejemplo)”.

Frente a la situación agrícola en el país, este sector no cuenta con un censo agrícola reciente, el último fue realizado en el año de 1970-1971, pero el próximo está programado para

realizarse en el año 2013. La información que existe son encuestas de áreas y producción para algunos cultivos. La poca información que existe ha recaído tradicionalmente en las instituciones, pero carecen muchas veces del lineamiento de indicadores previamente establecidos y estandarizados.

Con base en lo anterior y de acuerdo al panorama nacional, en la gráfica 1 se muestran los aspectos más relevantes que se identificaron como limitantes en la obtención de información.¹

Figura 1. Problemática en la recolección de información



Fuente: elaboración propia.

¹ Los instrumentos de la información pueden asociarse al proceso mismo de la información, que consiste en reunir la información, transmitirla, analizarla, almacenarla, liberarla y finalmente emplearla en la toma de decisiones, el control y la evaluación de una política pública.

3. Resultados del estudio en Colombia

3.1 Caracterización

3.1.1. Datos generales del país

a. Indicadores macro

Geográficamente, Colombia se encuentra ubicada en la zona noroccidental de América del Sur, sobre la franja ecuatorial intertropical, con unas ventajas extraordinarias debido a su localización, entre las cuales se destacan que es el único país de Suramérica que cuenta con dos mares, el mar Caribe y el Pacífico.

Limita en sus fronteras con 11 países,² posee una riqueza inmensa en cuanto a su estructura cultural, económica y social, así como una variada oferta de climas, especies y ecosistemas, debido a la presencia de tres cordilleras, variedad de suelos y una importante fuente hídrica, lo que conlleva a una importante riqueza de recursos naturales, sobre los cuales se ha construido su desarrollo económico unas veces de forma sostenible y otras no.

Colombia, para el año 2011, poseía una población aproximada de 46, 044. 601 de habitantes,³ convirtiéndolo en el segundo país más poblado de Suramérica, luego de Brasil, y el cuarto en

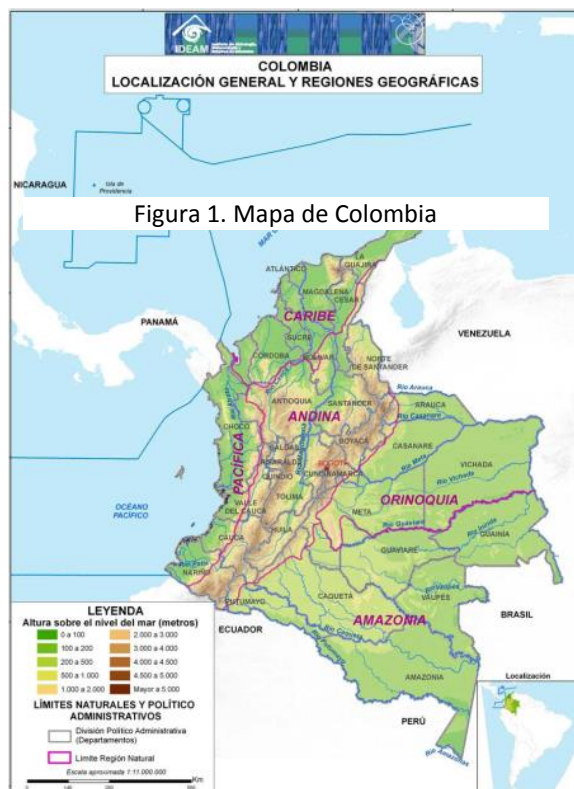


Figura 1. Mapa de Colombia

² Colombia limita en sus zonas continental y marítima con 11 países: Brasil, Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.

³ De acuerdo a proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), con base en el censo de 2005, la proyección de la población estimada para el año 2011 es de 46, 044. 601 habitantes.

América.⁴ En cuanto a las características de sus habitantes, estos se destacan principalmente por ser una mezcla de tres grupos étnicos: indígenas, africanos y europeos, quedando estructurada la composición de su población de la siguiente manera: mestizos con un 51 %, blancos con 35 %, negros 10,6 % e indígenas 3,4 %.

Políticamente, Colombia se encuentra dividida en 32 departamentos que se subdividen a su vez en 1,122⁵ municipios. La capital de Colombia es la ciudad de Bogotá Distrito Capital y es la ciudad del país con mayor población (7, 467. 804 habitantes), siendo además el centro político, administrativo, financiero, comercial e industrial más importante del país (DANE, 2012).

En lo que se refiere a su economía, instituciones como FEDESARROLLO 2011, coinciden en afirmar que es una economía con muy buenas perspectivas, esto se evidencia en las tasas de crecimiento económico que ha experimentado el país durante la última década, con tasas anuales de crecimiento económico entre 2,3 % en el año 2002 y 7,5 % en el año 2007, la cual parece proyectarse de manera sostenida y creciente en un 5 %.

Sin embargo, considerando el crecimiento económico que ha presentado el país durante los últimos años, no se ha logrado reducir la desigualdad y esto se traduce en indicadores de pobreza⁶ altos con niveles que oscilan en un 45,5 % y en un coeficiente Gini del 0,57, lo que pone a Colombia como el quinto país más inequitativo de Latinoamérica (PUND, Colombia, 2010).

Algunos informes y boletines de prensa del DANE durante el año 2011, indican que a nivel nacional la pobreza mantiene una tendencia decreciente en la última década. En 2009, la pobreza afectaba a cerca de la mitad de la población colombiana (45.5 %), mientras que el 16.4 % de las personas se encontraban en situación de pobreza extrema. Otros estudios⁷

⁴ Los países más poblados del continente americano son, en su orden: Estados Unidos, México, Brasil y Colombia. Banco Mundial. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/pais/>

⁵ De acuerdo al DANE, Colombia cuenta con 1.101 municipios, pero existe otra clasificación denominada como territorios especiales biodiversos y fronterizos, los cuales son 20, más la isla de San Andrés, que se suman a los ya mencionados para un total de 1.122. Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1770&Itemid=92

⁶ De acuerdo con la declaración del comité de expertos de la pobreza, pobreza extrema y desigualdad que opera en Colombia, 2011, en el plan nacional de desarrollo (2010-2014), se señalan dos indicadores para el monitoreo de la pobreza en Colombia: la incidencia de la pobreza monetaria (versión 2011) y la incidencia de la pobreza multidimensional medida por el índice de pobreza multidimensional (IPM).

⁷ Arguello, R. y Zambrano, A. (2006). ¿Existe una trampa de la pobreza en el sector rural en Colombia? *Revista Desarrollo y Sociedad*, 58, 85-113; Angulo Salazar, C., Díaz Cuervo, Y., Pardo Pinzón, R. (2011). *Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010*. Colombia: Dirección de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación; Perfetti, Juan J., Gallego, Juan C., Perfetti, María C., (2010). *Programa RESA: fortalecimiento de las bases de la seguridad alimentaria en el sector rural*. Cuadernos de FEDESARROLLO, No. 33.

económicos muestran situaciones más complejas, como aquellas en donde la pobreza en el área rural alcanzaba en el año 2009 tasas del 64.3% frente al 39.4 % en las áreas urbanas; así mismo, la tasa de indigencia se duplicaba en las áreas urbanas (29.1 % frente a 12.4 %).

En el cuadro 1 se muestran algunos indicadores económicos y sociales que describen aspectos como el producto interno bruto año 2011 (PIB total y per cápita), población total, urbana y rural para el año 2011 y el porcentaje de la población abajo del nivel de la pobreza, entre otros indicadores que complementan el panorama de la situación económica y social del país.

Es importante destacar que en la lucha contra la pobreza en Colombia, no solamente se desarrollaron programas para disminuir la pobreza extrema y los altos niveles de desigualdad, sino que también, en el 2010, se creó una Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP⁸), la cual sugirió una nueva metodología para la medición de pobreza monetaria en Colombia, debido a que en la actualidad hay disponibilidad de nuevos desarrollos metodológicos para la construcción del ingreso, la existencia de elementos que reevaluaban la utilización del ajuste a cuentas nacionales, desactualización de los hábitos de consumo a los cuales está asociada la construcción de las líneas, limitaciones asociadas a la utilización de poblaciones de referencia por dominio de análisis y la disponibilidad de información más reciente de la FAO sobre recomendaciones nutricionales para Colombia.

Finalmente, en materia de programas, al igual que en toda América Latina, con otros programas similares (por ejemplo: Jefas y Jefes del Hogar en Argentina, Bolsa Escolar y Bolsa Familiar en Brasil, Progresía y Oportunidades en México y Prestaciones en Especie en Perú), en Colombia se hace necesario seguir trabajando en estrategias de mayor impacto, ya que aún no se han producido cambios estructurales en la transformación de mecanismos que permitan una mejora en la distribución del ingreso, o de los patrones productivos, sin mencionar la delicada situación que se vive en el sector rural con la propiedad, lo que ha conllevado a la implementación por parte del gobierno nacional de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

⁸ En la página del Departamento Administrativo Nacional de Estadística se encuentra una amplia descripción de la metodología para la medición de pobreza monetaria en Colombia, la cual adoptó cambios tanto en la línea de pobreza, como en la construcción del agregado de ingreso del hogar. Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=430&Itemid=66

Cuadro 1. Datos generales de Colombia

PIB total (millones de US\$, precios corrientes)	PIB per cápita (U\$, a precios corrientes)	IDH	Índice de Gini	Población total (millones de personas)	Población urbana (% de la población total)	Población rural (% de la población total)	Población abajo del nivel de pobreza	Inversión en educación (% del PIB)
333.155 ⁹	7.235 ¹⁰	0,710 ¹¹	0,578 ¹²	46'044.601 ¹³	75,76% ¹⁴	24,24% ¹⁵	39,8% ¹⁶	4,8% ¹⁷

b. Indicadores de seguridad alimentaria y nutricional

En materia de descripción de la situación alimentaria y nutricional del país, el país ha realizado diferentes estudios¹⁸ que le permitan identificar el estado nutricional de la población colombiana, así como medir y monitorear los diferentes programas de lucha contra el hambre, debido a que casi la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza y de vulnerabilidad, lo cual afecta directamente a las personas en sus derechos fundamentales, tales como la salud.

En Colombia, la prevalencia de Seguridad Alimentaria según la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional ENSIN 2010, fue de 42,7% distribuida de la siguiente manera: leve 27,9%, moderada 11,9% y severa 3,0%. La prevalencia en los hogares urbanos fue menor a

⁹ Banco de la República de Colombia (BANREP). Series estadísticas. Disponible en:

http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_prod_salar_2005.html

¹⁰ Ibíd.

¹¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Indicadores internacionales sobre desarrollo humano. Disponible en:

<http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/COL.html>

¹² Comunicado de prensa del DANE. Disponible en:

http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_2011.pdf

¹³ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Disponible en:

http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=72

¹⁴ Calculo realizado con base en la información del DANE, la cual hace referencia a que la población urbana (cabecera) es de 34, 883.399 personas en Colombia, año 2011. Disponible en:

http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/provepobla06_20/Municipal_area_1985-2020.xls

¹⁵ Calculo realizado con base en la información del DANE, la cual hace referencia a que la población rural (resto) es de 11, 161. 202 personas en Colombia, año 2011. Disponible en:

http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/provepobla06_20/Municipal_area_1985-2020.xls

¹⁶ Tomado del DANE, corresponde a la nueva metodología para la medición de pobreza monetaria adoptada en Colombia desde el año 2010, la cual incluye cambios tanto en la línea de pobreza como en la construcción del agregado de ingreso del hogar. Para una ampliación de la metodología empleada ver:

http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=430&Itemid=66

¹⁷ Banco Mundial como gasto público total en educación, como porcentaje del PIB, año 2010. Disponible en:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>

¹⁸ En materia de situación nutricional, Colombia realizó a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y con el apoyo de otras entidades de orden nacional e internacional durante el año 2010, la segunda versión de la encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia (ICBF, 2011), como respuesta a un compromiso institucional del país para obtener información periódica y actualizada sobre la situación alimentaria de sus habitantes, convirtiéndose esta fuente en el principal insumo de los indicadores de seguridad alimentaria y nutricional que componen el presente informe. Otra importante fuente de consulta a nivel nacional es la realizada por PROFAMILIA, la cual se denomina Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDS2010, y se realiza desde el año 1990 cada 5 años, convirtiéndose en una importante fuente de consulta en el área de la medicina y la salud (PROFAMILIA, 2012).

la prevalencia nacional, lo contrario sucedió en los hogares del área rural que presentaron una prevalencia mayor que la nacional (57,5%)

En los cuadros 2 y Cuadro 3 se presenta un panorama general de la situación nutricional de la población infantil y adolescente.

Cuadro 2. Indicadores seguridad alimentaria nutricional (parte a)

Población en condición moderada y severa ISAH (%)	Bajo peso al nacer (%)	Tasa de mortalidad al nacer (por 1000 nacidos vivos)	Tasa de mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)	Tasa de mortalidad en menores de 5 años (por 1000 nacidos vivos)	Desnutrición global, bajo peso para la edad (% de menores de 4 años)	Desnutrición crónica, baja talla para la edad (% de menores de 4 años)	Desnutrición aguda, bajo peso para la talla (% de menores de 4 años)
14,9 ¹⁹	7,2% ²⁰	12 ²¹	16 ²²	22 ²³	3,4 ²⁴	13,2 ²⁵	0,9 ²⁶

En términos generales, los resultados encontrados en la encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia, 2010, muestran que es un país cuya población presenta actualmente malnutrición, tanto en déficit como por exceso de peso para los diferentes grupos poblacionales.

¹⁹ Encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia 2010 -ENSIN2010-. Capítulo 6: Evaluación de la Seguridad Alimentaria en el Hogar páginas 341-391 ISBN: 978-958-623-112-1. Bogotá D.C., Agosto de 2011. Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/03.03081103.html>

²⁰ Encuesta nacional de demografía y salud, 2010. Salud materna infantil. Corresponde con el indicador de bajo peso al nacer (menos de 2,5 kilogramos). pp. 221. Disponible en: <http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/images/stories/PDF-capitulos/Capitulo-10.pdf>

²¹ Encuesta nacional de demografía y salud, 2010. Mortalidad infantil y en la niñez. Corresponde a la probabilidad de morir durante el primer mes de vida y aparece en el informe de la encuesta como el indicador de mortalidad neonatal (MN). pp. 207. Disponible en: http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=85

²² Encuesta nacional de demografía y salud, 2010. Mortalidad infantil y en la niñez. Corresponde a la probabilidad de morir durante el primer año de vida (mortalidad infantil), aparece en el informe de la encuesta como el indicador de mortalidad infantil (1q0). pp.205. Disponible en:

http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=85

²³ Encuesta nacional de demografía y salud, 2010. Mortalidad infantil y en la niñez. Corresponde a la probabilidad de morir antes de cumplir 5 años (mortalidad en la niñez), aparece en el informe de la encuesta como el indicador de mortalidad en la niñez (5q0). pp. 207. Disponible en:

http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=85

²⁴ ENSIN, 2010. Capítulo 2: valoración del estado nutricional por indicadores antropométricos. pp. 73-133. Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/03.03081103.html>

²⁵ ENSIN, 2010. Capítulo 2: valoración del estado nutricional por indicadores antropométricos. Tabla 2. Prevalencia de desnutrición y exceso de peso en niños y niñas de 0 a 4 años. pp. 111. Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/03.03081103.html>

²⁶ Ibíd.

Resalta el estudio que en los niños se observan mayores problemas de retraso en talla y bajo peso para la edad, en especial para aquellos que han tenido bajo peso y baja longitud al nacer, en los clasificados en el Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales, SISBEN²⁷ 1 y 2, en niños de madres con menor grado de educación y en residentes de áreas rurales. El indicador de anemia continúa siendo un problema de salud pública, ocasionando efectos sobre el desarrollo y el bienestar de la población infantil.

La prevalencia de anemia en el grupo de niños y niñas de 6 a 59 meses fue de 27.5%. Al comparar la prevalencia de anemia por edad, se observó una prevalencia cercana al 60% de 6 a 11 meses, convirtiéndose en un problema de salud pública para el país. Se presenta una tendencia a la disminución, a medida que aumento la edad, para llegar a la prevalencia más baja de 11,1% en los niños de cuatro años.

La encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia, 2010, destaca que para los niños y adolescentes de 5 a 17 años se presenta un sobrepeso seguido del retraso en crecimiento, como una de las problemáticas que sobresalen en este rango de edades a nivel nutricional.

Sobrepeso (% de menores de 4 años) ²⁸	Sobrepeso (% de 5-9 años)	Sobrepeso (% de 10-17 años)	Obesidad (% de 5-9 años)	Obesidad (% de 10-17 años)	Anemia (% de menores de 4 años)
--	-------------------------------------	---------------------------------------	------------------------------------	--------------------------------------	---

Cuadro 3. Indicadores seguridad alimentaria nutricional (parte b)

²⁷ Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales –SISBEN- los cuales atienden a la población más pobre de Colombia.

²⁸ La ENSIN, 2010, reportaba estos grupos de edades: menores de 4 años, de 5-9 años, 10-17 años; lo que representa una diferencia con los grupos etarios establecidos en el estudio regional.

5,2 ²⁹	13,7 ³⁰	13,2 ³¹	5,2 ³²	3,4 ³³	10,6 ³⁴
-------------------	--------------------	--------------------	-------------------	-------------------	--------------------

En lo que se refiere a la situación de sobrepeso, esta misma encuesta menciona que la población más afectada es la urbana, en especial los del SISBEN más altos, es decir, que dentro de la categoría de personas pobres a medida que estas aumentan el ingreso, se catalogan como SISBEN altos, hasta que ya no clasifican para recibir asistencia; asimismo, dentro de los niños prevalece la obesidad, a diferencia de las niñas que presentan sobrepeso.

Por otra parte, el retraso en crecimiento es más frecuente en los niños de 10 a 17 años para la población de los niveles más bajos del SISBEN, también se ven más afectados por retraso en crecimiento los pobladores rurales. En la zona urbana, para los niños de 5 a 17 años se observa el mayor consumo de gaseosas, alimentos de paquetes, golosinas y dulces y un menor consumo de lácteos, frutas y pescados. Los hábitos de conducta se concentran en esta población en ver televisión y jugar con video juegos, con una duración mayor a dos horas diarias. Finalmente, una situación preocupante frente a la inseguridad alimentaria en el hogar se presenta en los hogares rurales en donde es más grave, seguida del hacinamiento en la vivienda y de una limitación en dotaciones productivas.

Otro aspecto para destacar que menciona la ENSIN, 2010, es que la población más vulnerable son las mujeres gestantes y los niños menores de cinco años, afectando en especial a los niños de áreas rurales y de los niveles del SISBEN 1 y 2. Además, describe que los jóvenes de 13 a 17 años presentaron una prevalencia de anemia del 11 %, de los cuales los más afectados fueron los de menor edad y de los adolescentes anémicos el 42 % presentó anemia por deficiencia de hierro (ICBF, 2011).

²⁹ ENSIN, 2010. Capítulo 2: valoración del estado nutricional por indicadores antropométricos. Tabla 2. Prevalencia de desnutrición y exceso de peso en niños y niñas de 0 a 4 años. pp. 111. Disponible en:

<https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/03.03081103.html>

³⁰ ENSIN, 2010. Capítulo 3: valoración del estado nutricional por indicadores bioquímicos. Tabla 6. Prevalencia de desnutrición y exceso de peso en niños y jóvenes de 5 a 17 años. pp. 119. Disponible en:

<https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/03.03081103.html>

³¹ En el caso de Colombia, este dato corresponde al promedio de la edad de 11 a 17 años.

³² ENSIN, 2010. Capítulo 3: valoración del estado nutricional por indicadores bioquímicos. Tabla 6. Prevalencia de desnutrición y exceso de peso en niños y jóvenes de 5 a 17 años. pp. 119. Disponible en:

<https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/03.03081103.html>

³³ Ibíd.

³⁴ ENSIN, 2010. Capítulo 3: valoración del estado nutricional por indicadores bioquímicos. Tabla 1. Distribución de la concentración de ferritina y prevalencia de deficiencia de hierro en niños de 1 a 4 años, según características demográficas, socioeconómicas y geográficas. pp. 190. Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/03.03081103.html>

c. Indicadores de educación

Sobre el tema de indicadores de educación para Colombia, es necesario destacar que al igual que en toda América Latina (OCED/CEPAL, 2011), la cobertura y el gasto en educación han mejorado de manera sostenida en las últimas décadas, sin embargo, su calidad continúa siendo baja y el acceso desigual.

Cuadro 4. Clasificación de niveles educativos en Colombia

Nivel educativo	Grado	Edad promedio
Prejardín y jardín	Prejardín	3
	Jardín	4
	Transición	5
Básica	Grado primero	6
	Grado segundo	7
	Grado tercero	8
	Grado cuarto	9
	Grado quinto	10
	Grado sexto	11
	Grado séptimo	12
	Grado octavo	13
	Grado noveno	14
Media	Grado décimo	15
	Grado onceavo	16

En Colombia, como resultado de este proceso, los recursos destinados a educación aumentaron gradualmente y de manera significativa, pasando de 3.3 % del PIB en 1993, al 5.1 % del PIB en 2004 y 4, 75 % del PIB en el 2011, de acuerdo al informe de gestión del Ministerio de Educación Nacional (MEN), 2011.³⁵

Para los diferentes informes nacionales e internacionales que maneja el MEN, se clasifican los niveles educativos en educación inicial, educación preescolar, educación básica (primaria, cinco grados y secundaria, cuatro grados) educación media (dos grados y culmina con el título de bachiller) (ver cuadro 4).

Sobre los grados beneficiarios del PAE en el país, se ha podido establecer en el presente estudio, con base en información pública del mismo ICBF, que la cobertura del PAE comienza a subir gradualmente hasta cubrir la educación media, pero los parámetros a nivel nacional establecen que los rangos inferiores de la educación básica deberán ser los

³⁵ Rendición de cuentas: agosto 2010-noviembre 2010. Ministerio de Educación Nacional. Colombia, 2011. Dirección URL: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-295818_informe_gestion_2011.pdf

primeros cuando los recursos financieros no permitan la cobertura total, de ahí que las estadísticas en cobertura para primaria estén en un 85 %, mientras que en el nivel medio no fue posible establecer a través de información o estudios suministrados por el ICBF, los porcentajes de cobertura para el resto de los grados escolares. En el país es difícil establecer información relacionada con guarderías, pero se utiliza comúnmente el término de población menor de 5 años atendida a través del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia a cargo del ICBF 5 (ver cuadro 5).

En Colombia, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) cuenta con el sistema integrado de matrícula, SIMAT, herramienta que permite organizar y controlar el proceso de matrícula en todas sus etapas, de tal forma que puede contar con una fuente de información disponible para la toma de decisiones.

No existe una matrícula inicial y una matrícula final, en consecuencia, se puede afirmar que se trata de una matrícula en tiempo real. Por esto, el sistema de matrícula está en línea, de manera que lo ocurrido en los establecimientos educativos del país, respecto al proceso de matrícula, se registra en el sistema; es decir, el Ministerio de Educación sabe en tiempo real si un niño se matricula o abandona el sistema educativo.

Para comprender un poco mejor este sistema, se debe entender la realidad que vive Colombia en materia de desplazamiento por el conflicto armado, donde las familias, sobre todo las rurales, migran a grandes centros urbanos; esto tiene implicaciones directas sobre los cupos de matrícula en materia de disponibilidad, ya que la cobertura presenta limitaciones en cuanto a los cupos disponibles en los centros educativos, pero, a través del SIMAT se puede saber en tiempo real cuando un niño abandona un centro educativo para desplazarse a otra ciudad o región. Por ello, para fines estadísticos y de asignación de recursos, se realizan cortes de matrícula mensual y se consolida la cifra del año a partir de la consolidación de todos los cortes de matrícula del año.

El dato de matrícula corresponde a estudiantes que estuvieron matriculados en el sistema educativo en algún momento del año. Esta metodología permite una mejor aproximación al funcionamiento educativo, pues aunque hay un cronograma del proceso de matrícula, a lo largo del año también existen situaciones de ingreso tardío, migraciones, desplazamiento forzado, búsqueda y reingreso de estudiantes que estaban por fuera del sistema educativo, traslados, desvinculación temporal, etc.; por lo que la matrícula se afecta a lo largo del año escolar (no necesariamente disminuyendo, sino también aumentando y estas variaciones dependen de las circunstancias sociales y educativas de las distintas entidades territoriales). En conclusión, esta metodología captura con precisión la trayectoria educativa de los niños en el sistema escolar y de igual forma, calcula una aproximación más real a indicadores como la deserción y los traslados, entre otros. Una de las ventajas de este sistema es que los municipios no pueden especular en

cuanto al número de estudiantes que tienen en el sistema educativo matriculados, además se puede hacer un control más efectivo de los cupos disponibles en cada establecimiento educativo (ver cuadros 6, 7 y 8).

Cuadro 5. Matrícula guardería y preescolar 2011

Guardería						Preescolar					
M	F	pública	Privada	urbano	rural	M	F	pública	Privada	urbano	rural
42.015	41.464	2.459	81.020	81.007	2.472	62.207	61.084	12.656	110.635	118.651	4.640

Fuente: MEN-SIMAT, 2011.

Cuadro 6. Matrícula educación inicial

M	F	pública	Privada	urbano	rural
389.399	365.349	616.034	138.714	529.955	224.793

Fuente: MEN-SIMAT, 2011.

Cuadro 7. Matrícula final educación básica

M	F	pública	Privada	urbano	rural
4.109.236	3.875.027	6.882.112	1.102.151	5.624.844	2.359.419

Fuente: MEN-SIMAT, 2011.

Cuadro 8. Matrícula final educación media

M	F	pública	Privada	urbano	rural
536.905	610.638	959.285	188.258	925.504	222.039

Fuente: MEN-SIMAT, 2011.

Finalmente, sobre deserción para el año 2011, el Ministerio de Educación a través de un informe de gestión, menciona que el nivel nacional, en materia de deserción, alcanza una tasa de inasistencia de 4.53 %, para todos los niveles educativos de transición, primaria, secundaria y media.

Cuadro 9. Tasa de asistencia e inasistencia³⁶ en Colombia, por edades 2011

Edad en años	Tasa de asistencia		Tasa de inasistencia	
	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino
5	79,70%	79,50%	20,30%	20,50%
6	89,40%	89,00%	10,60%	11,00%
7	92,30%	92,70%	7,70%	7,30%
8	94,30%	94,80%	5,70%	5,20%

³⁶ La Tasa de Asistencia hace referencia al número de niños atendidos en el sistema en X años de edad sin importar el grado.

9	95,50%	96,30%	4,50%	3,70%
10	99,70%	100,30%	0,30%	-0,30%
11	100,60%	101,70%	-0,60%	-1,70%
12	95,10%	95,20%	4,90%	4,80%
13	93,60%	92,90%	6,40%	7,10%
14	92,10%	88,80%	7,90%	11,20%
15	87,70%	83,50%	12,30%	16,50%
16	72,10%	70,10%	27,90%	29,90%
Total	91,00%	90,40%	9,00%	9,60%

Fuente: MEN-SIMAT, 2011.

Para terminar de describir un panorama general sobre la educación en Colombia, el MEN reportó por medio del informe de rendición de cuentas, del periodo de agosto de 2010 a noviembre de 2011 y con base en información suministrada por el reporte de matrícula efectuado por las entidades territoriales certificadas, que en Colombia se ha alcanzado una cobertura bruta en el nivel de media de 83,5 % a nivel nacional; de igual forma, una cobertura bruta en el nivel de transición del 89,4 %, mientras que la zona urbana se ha alcanzado una cobertura neta del 95,2 % para todos los niveles educativos y en zona rural es de 82%.

En Colombia, según el MEN, el porcentaje de estudiantes de colegios públicos, entre transición y undécimo grado, que desertaron a lo largo del año escolar (tasa de deserción intra anual) pasó de 6,0 % en 2005, a 4.89 % en 2010 y a 4.53 % en 2011. La tasa de repitencia pasó de 3.4 % en el año 2005 a 2.2 % en el año 2010.

De acuerdo a los resultados de la encuesta de deserción nacional desarrollada en el año 2010 por el Ministerio de Educación Nacional, cerca del 14,2 % de los estudiantes de establecimientos oficiales que alguna vez abandonaron las aulas, lo hicieron por la falta de ayuda en alimentación escolar. Pero, la incidencia de la falta de ayuda en alimentación en la deserción escolar es distinta entre departamentos; mientras en Chocó el 80 % de los estudiantes que alguna vez se desvinculó señalan la falta de ayuda en alimentación escolar, en Bogotá ese porcentaje solo llega al 4 %.

d. Panorama general de la agricultura familiar

La situación agrícola en Colombia es muy particular en comparación con los otros países que integran el estudio del PAE y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar, esto se debe en una multiplicidad de factores: el primero de ellos y el más relevante, es que no se cuenta con un censo agropecuario reciente (el último censo se realizó en los años de 1970-1971) que permita tener un panorama sobre la realidad del

sector agrícola en Colombia y sobre el aporte que hace la AF a la economía, solamente después de 40 años, en el 2013, se realizará un censo agropecuario.³⁷ Los otros factores que afectan la realidad de la AF son las actividades que se desarrollan sobre su territorio, como tales como cultivos ilegales (narcotráfico), afectaciones por el conflicto armado, tenencia y concentración de la tierra, deficientes políticas institucionales y de bajo impacto en el sector rural.

Por lo anterior, no se presentará en este capítulo el cuadro sobre el panorama general de la agricultura familiar y en el capítulo sobre las posibilidades de compra de la agricultura familiar se hará un panorama más amplio y un análisis general sobre las diferentes problemáticas que afectan a los pequeños productores y sobre las posibilidades y alternativas para que la AF se convierta en una opción de compra para el PAE.

3.1.2. Antecedentes de la alimentación escolar en Colombia

El programa de alimentación en el sector escolar se inició en Colombia en el año de 1941, con la expedición del decreto No. 319 del 15 de febrero de 1941. A través de esta norma, el gobierno fijó las pautas para la asignación de aportes de la nación destinados a la dotación y funcionamiento de los restaurantes escolares en el país, a través de los centros educativos, en ese tiempo correspondía ejecutar la norma al Ministerio de Educación, pero como se podrá apreciar en el presente recuento, una de las particularidades del PAE en Colombia es que en años posteriores la responsabilidad ya no se encontraba en la cabeza del MEN, sino que estará cargo de otra entidad del Estado colombiano.

En el decreto 319 se hacía referencia explícita sobre la partida apropiada en el presupuesto nacional como aporte de la nación para la dotación y mantenimiento de los restaurantes escolares. Igualmente, se mencionaba que la distribución sería proporcionalmente entre los departamentos, las intendencias y las comisarías, todo bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional (MEN).

Las investigaciones y revisiones documentales no permitieron establecer información referente a minutas o menús en el tipo de alimentación en la década de 1940, tampoco se logró establecer un escenario de cobertura del programa en sus inicios, solamente se logró obtener información a través de fuentes escritas como la de Roza Camilo (OPS, 2000), en donde se hace un recuento de los años de 1950 y 1960.

Por lo anterior, la información concerniente a los inicios del PAE en Colombia es muy precaria, solamente hace referencia a decretos y sus alcances en materia normativa, esto se podría explicar, en parte, porque en esa época (1940 y 1950), la toma y recolección de

³⁷ En el caso de Colombia, este dato corresponde al promedio de la edad de 11 a 17 años.

información no era la más apropiada; además, en esos años el país sufrió conflictos internos de guerras civiles que, aunque no son motivo de análisis del presente estudio, repercutieron de manera importante en el contexto nacional, debido a las protestas que lograron devastar ciudades como la de Bogotá D.C.³⁸ Posteriormente, durante el año de 1955, el Gobierno de los Estados Unidos entregó a algunas familias complementos alimentarios como queso, leche de soya y pan, como parte de los programas de reforzamiento alimentario.

En 1968 se creó el ICBF, el cual asumió las funciones del Instituto Nacional de Nutrición, entre las cuales se encontraba la ejecución del Proyecto de Protección Nutricional y Educación Alimentaria en escuelas oficiales de educación primaria. Cuando se creó el ICBF, el PAE para el sector público funcionó con la orientación, financiación y lineamientos del ICBF.

Una de los primeros proyectos que acogió el recién creado ICBF (1968) con la ayuda del PMA, fue la de crear un alimento complementario, ya que durante esa década se tenían antecedentes positivos sobre un producto conocido como incaparina, que de acuerdo a Tartanac Florence (2002), es un complemento alimenticio a base de proteína vegetal de alta calidad que se usa en Guatemala.

Este producto fue desarrollado en los años sesenta para niños y otros grupos poblacionales con carencias nutricionales, el cual comenzó a ser utilizado en Guatemala en 1961, a través del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP). Su éxito provocó que compañías privadas en Colombia obtuvieran la licencia para producirla en Colombia (Quaker de Cali). Así, la década del 60 estuvo marcada por la producción y comercialización de alimentos complementarios, lo que motivó al ICBF, con la ayuda del PMA, a desarrollar un producto como complemento alimenticio.

Rozo Camilo (2000) lo menciona en un artículo denominado *Alimentos complementarios procesados en América Latina*, publicado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en donde se afirma que en 1971, el ICBF comenzó y lideró un proyecto de investigación para desarrollar una mezcla de vegetales usando alimentos donados por el PMA y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a través de CARE, que es una organización humanitaria que lucha contra la pobreza global. El producto final fue lanzado al mercado en 1976, bajo el nombre genérico de bienestarina. Posteriormente, el ICBF es asignado como responsable total de la producción, financiación

³⁸ENSIN, 2010. Capítulo 3: valoración del estado nutricional por indicadores bioquímicos. Tabla 6. Prevalencia de desnutrición y exceso de peso en niños y jóvenes de 5 a 17 años. pp. 119. Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/03.03081103.ht>

y distribución. Actualmente, continúa siendo utilizada como complemento en la alimentación escolar, cumpliendo de esta forma casi 40 años de producción y distribución.

Figura 1. Campaña publicitaria del PAE en Colombia

PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN escolar

Consiste en la entrega diaria, durante la jornada escolar, de un complemento alimentario: desayuno o almuerzo.

¿A quién está dirigido? A niños, niñas y adolescentes que estén matriculados en instituciones educativas oficiales en zonas rurales y urbanas.

¿Qué población escolarizada tiene prioridad?

- Indígenas
- Desplazados
- Zona rural
- Zona urbana: en niveles 1 y 2 del SISBEN, empezando desde los grados escolares inferiores (prescolar y primaria) hasta los superiores (secundaria).

¿Cuál es el beneficio? Contribuye a mejorar el desempeño académico de los niños, niñas y adolescentes, promueve el ingreso y la permanencia en el Sistema Educativo, y la formación de estilos de vida saludables.

¿Cómo se desarrolla? Con la participación activa de la familia, la comunidad y el Estado, a través del ICBF y de los entes territoriales.

Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la vida, o una buena calidad de vida y a un ambiente sano en condiciones de dignidad y goce de todos sus derechos en forma prevalente.
(Art. 27 Código de la Infancia y la Adolescencia - Ley 2098/2006)

Prohibido utilizar este programa con fines políticos, electorales o comerciales

Para mayor información o cualquier irregularidad, ACUDA o DENUNCIE al Centro Zonal del ICBF más cercano, a los teléfonos: cuerdados de su municipio o llame a la línea gratuita nacional Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
01 8000 81 100 80 - www.icbf.gov.co
Estado Comunitario: desarrollo para todos

Ministerio de la Protección Social

BIENESTAR FAMILIAR

En la década de los años 80 se concentra la producción de bienestarina y compite con otros productos en el mercado producidos o importados por otras agencias y fundaciones de solidaridad, sin embargo, ninguno de ellos tuvo tanta acogida como el producto del ICBF. Igualmente, el PAE en el país se implementa a través de diferentes modalidades, como el desayuno, almuerzo y refrigerio reforzado para la población escolar.

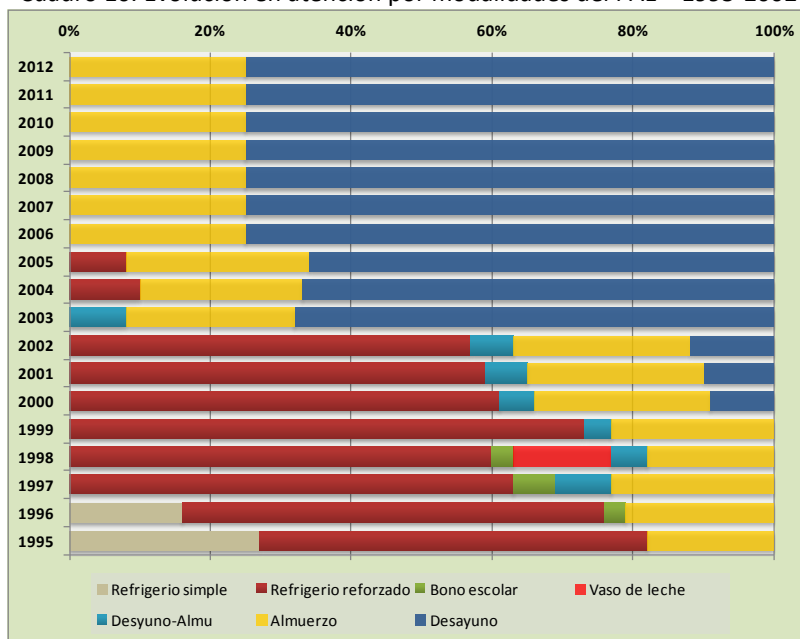
Después, durante la década de los años 90, el Estado colombiano crea una serie de normas y reglamentos de orden nacional con miras a mejorar el nivel nutricional de la población colombiana, lo que tiene una incidencia directa sobre las políticas y programas en la alimentación escolar, al proyectarse metas y objetivos claros en cuanto a indicadores nutricionales se refiere.

Hacia el año 2000 se crea una importante reglamentación en el país, que aún se encuentra vigente y marca una diferencia en cuanto el esquema de financiación del PAE en

Colombia. La Ley 715 de 2001, establece y reglamenta la transferencia de recursos económicos a los distritos y municipios con destinación específica para el PAE en Colombia, adicionalmente a los recursos que permanente destinados el ICBF. A partir del año 2006, se vincularon directamente los objetivos relacionados con el sistema educativo, estableciendo el PAE como herramienta para contribuir a incrementar la matrícula, reducir el ausentismo y mejorar la función cognitiva de los escolares (ver figura 2).

En el cuadro 10 se muestran algunos datos de cobertura y presupuesto del PAE en sus diferentes modalidades desde 1995 hasta el 2006, destacándose un cambio en la política de la alimentación escolar, en el sentido que desaparecen algunas modalidades de alimentación como el refrigerio simple y aumenta el refrigerio reforzado, desayuno y almuerzo (ver cuadro 11).

Cuadro 10. Evolución en atención por modalidades del PAE³⁹ 1995-2002



Fuente: Piñeros, J. 2006.

³⁹Ibíd.

³⁹ENSIN, 2010. Capítulo 3: valoración del estado nutricional por indicadores bioquímicos. Tabla 1. Distribución de la concentración de ferritina y prevalencia de deficiencia de hierro en niños de 1 a 4 años, según características demográficas, socioeconómicas y geográficas. pp. 190. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/03_03081103.html

Cuadro 11. Descripción de la evolución de las diferentes modalidades de alimentación escolar

Modalidad	Descripción
Refrigerio simple ⁴⁰	Por lo general, podría ser un lácteo acompañado de un cereal, a través de un pan o una galleta (dulce o salada)
Desayuno industrializado	Lácteo, bienestarina, cereales, frutas y un postre
Vaso de leche	Leche (no bebida láctea)
Bono escolar ⁴¹	El bono escolar era una modalidad de alimentación específica que sobre todo fue implementado en áreas rurales y por lo general se consideraba como un tipo de almuerzo
Almuerzo	Es una comida donde se debe aportar el 30% de las recomendaciones diarias de energía (carne, leguminosas, cereales, hortalizas)
Refrigerio reforzado ⁴²	Es una comida que contiene bienestarina
Desayuno-almuerzo	Es una combinación de dos modalidades para un mismo niño (desayuno y almuerzo) y se utiliza en los niños que tienen una sola jornada escolar o jornada única (la cual es más larga que una jornada de la mañana o de la tarde)

Los lineamientos técnico administrativos y estándares para el PAE han cambiado teniendo en cuenta nuevas directrices, normas y procedimientos que se establece en el orden nacional (ver cuadro 12).

ráficas, socioeconómicas y geográficas. Dirección URL: HYPERLINK
["https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/03.03081103.html"](https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/03.03081103.html)
<https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/03.03081103.html>

e por lo general beneficiaba a poblaciones (rurales y urbanas) que no estaban cubiertas o beneficiadas por los programas del ICBF. Por ejemplo en el Gobierno del presidente Ernesto Samper se presentaron a través de un programa denominado la Red las siguientes líneas: i) Bono alimentario para niños rurales: Bono alimentario a 140.000 niños pobres rurales entre los 1 y 7 años no cubiertos por los programas del ICBF y ii) Apoyo a mujeres jefes de hogar con hijos en edad escolar: Bono escolar para 150.000 niños pobres que estén cursando la primaria.

⁴² El ICBF solo tiene esta modalidad para Cundinamarca donde, con aportes de las Alcaldías, se distribuye; cereal, leguminosa, carnes y una bebida con Bienestarina.

Cuadro 12. Evolución del PAE en Colombia⁴³

Fase 1 (1960-1990)	Fase 2 (1990-1995)	Fase 3 (1995-2000)	Fase 4 (2001-2005)	Fase 5 (2006-2010)	Fase actual (2011-2012)
En 1980 se cumplían casi 4 años desde que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar lanzó en el año de 1976 la bienestarina (complemento alimentario), el cual fue desarrollado por el Instituto con la ayuda del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); posteriormente, el ICBF es responsable total de la producción, financiación y distribución. La bienestarina continúa siendo utilizada como complemento en la alimentación escolar, cumpliendo casi 40 años de producción y distribución.	En 1993 se comercializa por última vez en el mercado colombiano un alimento complementario denominado solidarina, este producto era distribuido por la Fundación Solidaridad por Colombia y en algunas ocasiones llegó a ser utilizado como un complemento alimentario de la población escolar. El programa de alimentación escolar durante estos años se constituía principalmente de: 27 % refrigerio simple, 55 % refrigerio reforzado y 18 % almuerzo.	El Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó el 29 de mayo de 1996, el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005, mediante un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES 2847), como herramienta intersectorial para abordar la problemática nutricional y alimentaria, fundamentándose en los derechos constitucionales; entre ellos los del PAE. En este periodo el PAE aumenta la participación del refrigerio reforzado, llegando a constituirse durante estos años el 70 % del programa, seguido de los almuerzos con un 20 % y un 10% del desayuno almuerzo. Desaparece el refrigerio simple.	Se establece la Ley 715 de 2001, la cual determina la transferencia de recursos económicos a los distritos y municipios de destinación específica para el PAE en Colombia. Durante estos años el PAE aumenta los desayunos, llegando a casi un 65 % del total del programa, seguido por los almuerzos en un 20 % y durante algunos años estuvo una figura denominada como los bonos escolares, los cuales cubría a no beneficiarios del ICBF. En 2005 se contaba con 2,7 millones de cupos del programa de alimentación escolar financiado con recursos del ICBF (Dirección de Niñez y Adolescencia, ICBF).	El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos, traslada la responsabilidad de la ejecución, el seguimiento y la vigilancia del PAE del Instituto de Bienestar Familiar (que estuvo bajo su responsabilidad por más de 40 años) al Ministerio de Educación Nacional (MEN). Se mantiene la cobertura principalmente de desayunos con un 75 % y de almuerzos y refrigerios reforzados con un 25 % para la población atendida por ICBF. En el 2006, los cupos pasaron a 3,4 millones. Ya para el año de 2010 los cupos estaban en el orden de 4 millones, financiado con recursos del ICBF (PND, 2006 y 2010).	Según avances en la mesa técnica sobre el traslado del PAE del ICBF al MEN, se espera que en 2014, la ejecución total del programa ya esté bajo el liderazgo del sector educativo y con definiciones técnicas y política a través del Comité Intersectorial del Programa de Alimentación Escolar. La cobertura estimada del PAE 2012 en básica primaria es de 85 %. Respecto a la matrícula oficial total, se estima que es de 48 %. Para el año 2012 los cupos eran 4, 065. 179.

⁴³Elaboración propia basada en Roza Camilo. Alimentos complementarios en Colombia. (2000). En, Alimentos complementarios procesados en América Latina. ¿Por qué, dónde y cómo? Washington, DC: OPS; datos de cobertura fueron tomados de los planes nacionales de desarrollo del DNP e informes de gestión de la entidad.

3.1.3. Caracterización de la alimentación escolar

a. Gestión

Fuentes de financiamiento

Las fuentes de financiamiento en Colombia para el PAE son múltiples, es decir, que provienen de diferentes fuentes de financiación; especialmente del Sistema General de Participaciones (SGP) o Ley No. 1176 de 2007, la cual contempla la asignación especial de recursos financieros para el PAE y consiste básicamente en que se transfieren recursos económicos desde la nación a las entidades territoriales por mandato de la Constitución; si se considera que Colombia tiene 1.122 municipios, entonces es posible tener para cada uno de ellos un PAE en particular.

Con respecto a recursos provenientes de organismos internacionales, no se cuenta con un valor consolidado oficial de la ayuda en recursos financieros, pero existen convenios y firmas de acuerdos, por ejemplo el realizado entre el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que es una entidad adscrita al Ministerio de la Protección Social de la República de Colombia, y el PMA (2012)⁴⁴, con el fin de implementar acciones conjuntas para luchar contra la inseguridad alimentaria y la desnutrición en Colombia. Sin embargo, las ayudas internacionales podrían considerarse puntuales y no intervienen en el financiamiento que proviene, especialmente, del presupuesto nacional establecido por las diferentes figuras con las que cuenta el Estado colombiano.

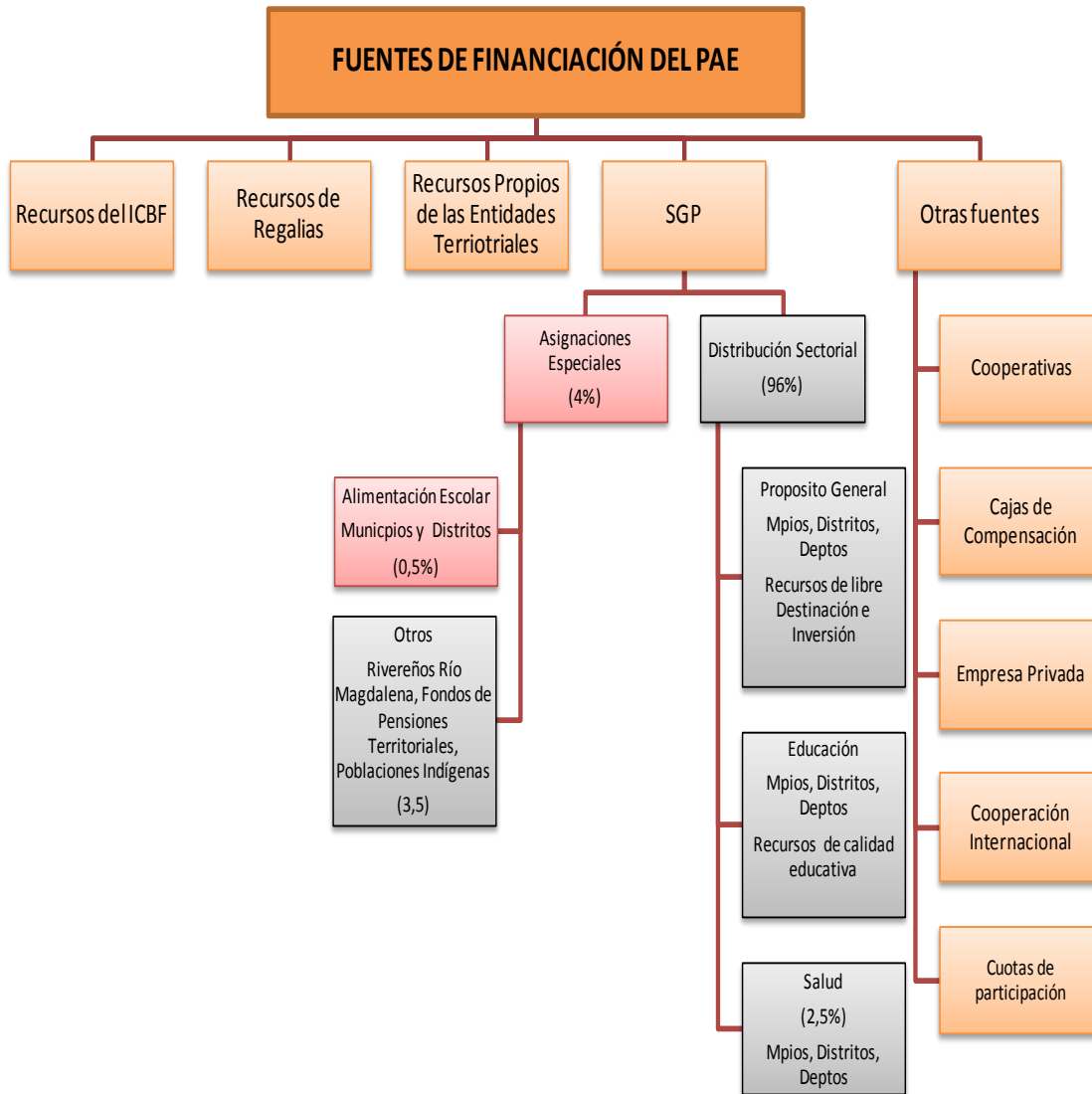
Otra vía de financiamiento que tienen los entes territoriales (municipios) son las líneas de financiamiento con recursos propios, regalías y operaciones de crédito. Pero, considerando la multiplicidad de las fuentes, se destaca que no se cuenta en la actualidad con un sistema único que consolide la información financiera referente al PAE (DNP, 2012).

En consecuencia, el ICBF promueve en el territorio nacional la realización de convenios con los entes territoriales y otros cofinanciadores que permitan la integración de recursos de asistencia alimentaria en una bolsa común, de tal forma que permita cualificar la minuta, ampliar cobertura (cupos y días de atención), mejorar la prestación del servicio y el desmonte total de las cuotas de participación en la modalidad de almuerzo escolar. Pero hay que mencionar que los municipios no están obligados a realizar estos convenios, aunque sí están

⁴⁴<http://es.wfp.org/noticias/comunicado/colombia-pma-y-sena-firman-acuerdo-para-adelantar-acciones-conjuntas-en-materia-de-seguridad-aliment>

obligados a regirse por los lineamientos técnicos del programa (estándares en las minutas), no lo están en la ejecución financiera. En conclusión, estos recursos y los demás del SGP que financian el PAE, son complementarios a los asignados por otras instituciones públicas o privadas que destinan recursos para el mismo fin (ICBF, gobernaciones, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, internacionales) (ver figura 3).

Figura 3. Fuentes de financiamiento del PAE en Colombia 2012⁴⁵



Presupuesto anual del PAE, recursos ICBF

⁴⁵Tomada de: ICBF. Lineamientos técnico administrativos y estándares del programa de alimentación escolar PAE. Versión aprobada según resolución 06054 del 30 diciembre de 2010. pp. 31.

La planeación presupuestal que realiza el ICBF se define con base en un proceso previo de programación presupuestal, en el cual se asocian las metas de coberturas estimadas por la entidad para el año siguiente y tomando en consideración un techo presupuestal asignado previamente por el gobierno nacional, se determina el nivel de cupos de alimentación escolar y el valor para la atención por cupo/día en cada modalidad (desayuno y almuerzo).

Es necesario aclarar que una programación presupuestal es la que realiza la entidad y otra la que termina siendo aprobada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, es decir, que si el Ministerio de Hacienda aprueba una partida en recursos económicos inferior, el ICBF debe reformular sus metas de coberturas, por lo tanto, no se cuenta con un presupuesto asegurado y es posible que para algunos años este presupuesto disminuya; sin embargo, para la vigencia 2012-2013, el presupuesto del PAE no creció y se mantiene solo con la tasa de inflación, esto se logró determinar en el transcurso del presente estudio, ya que en mayo y junio se hace la programación presupuestal para la siguiente vigencia presupuestal.

Con el panorama anterior, las entidades involucradas en la gestión e implementación del PAE en el país tienen un reto muy importante, ya que las coberturas y los presupuestos asignados no están consolidados, incidiendo esto directamente en todo el tema de planeación y ejecución de políticas económicas en el PAE para Colombia. No obstante, otros informes del DNP permiten estimar que el rubro por SGP en el PAE para el año 2011, aproximadamente podría haber estado en US\$ 67 millones de dólares, seguido por la inversión que hacen los departamentos en US\$ 38 millones de dólares, más US\$30 millones de dólares por concepto de regalías transferidas.

Ejecución financiera

La ejecución financiera comienza con el ciclo presupuestal que establece la normatividad colombiana para las entidades como el ICBF, a través de una programación presupuestal en la vigencia previa (un año regularmente, ya que cada año se hace también un ejercicio conocido como el marco de gasto de mediano plazo que comprende 4 años).

La ejecución financiera en Colombia para las entidades debe cumplir con el principio de anualidad, o sea, que los recursos deben ser comprometidos y ejecutados cada año. Frente a las actividades que ejerce cada región, el gobierno central asigna la partida presupuestal; en el caso del ICBF, esa partida se toma en cuenta con los representantes del sector, en donde se establecen objetivos y costos de operación de la implementación del PAE en el país y el gobierno establece un tope de presupuesto debido a las restricciones que tenga para cada sector, por ejemplo salud, educación, etc.

Debido a la multiplicidad de fuentes de financiamiento, no se pueden precisar ciertos criterios en la ejecución financiera del PAE en el territorio nacional, pero acerca del PAE del ICBF, se puede afirmar que la ejecución financiera se realiza a través de una convocatoria pública de operadores privados mediante licitación, acogiéndose a la normatividad de la Ley 80 de 1993, la cual establece los lineamientos de adjudicación de contratos.

La ejecución en las regiones se puede ver afectada por un sinnúmero de aspectos, entre los cuales se encuentra el retraso en el giro de los recursos económicos a los operadores, que la licitación resulte desierta por falta de proponentes, problemas del mismo operador para llevar a feliz término el cumplimiento del contrato, por esto no en todas partes la cobertura se hace en los 180 días reglamentarios y puede llegar a ser inferior, por ejemplo de 100 días, todo depende de los retrasos y al capacidad de gestión que tenga el ICBF para solucionar los inconvenientes anteriormente mencionados. A continuación se presenta la distribución financiera que hace el PAE:⁴⁶

- Prioridad del gasto: mínimo el 80 % en alimentos:
 - Máximo el 20 % para transporte, implementos para preparación, personal, etc.
 - Es conveniente contar con recursos para el monitoreo y la evaluación.
 - Se sugiere que el costo cupo/niño /día no supere el 8 % del SDMLV.
- Prestación del servicio: directo o contratado, con la asistencia técnica del ICBF.
- Calidad: la ración debe suministrar un aporte nutricional acorde con las necesidades de calorías y nutrientes.
- Participación social: pactar con padres de familia mecanismos para garantizar la calidad, control social por parte de los padres de familia en la calidad y el manejo eficiente y transparente de los recursos.
- Seguimiento y evaluación: los distritos y municipios deben hacer seguimiento y evaluación de los programas de alimentación escolar.

Con respecto a la ejecución financiera para la vigencia 2012, el presupuesto estimado es de US\$251,725,325 (449,581,430,450 pesos colombianos). Es de señalar que estimar el valor de algunas de las otras fuentes con las que cuenta el PAE en Colombia es difícil, tal como lo

⁴⁶ Tomada de: ICBF. Lineamientos técnico administrativos y estándares del programa de alimentación escolar PAE. Versión aprobada según resolución 06054 del 30 diciembre de 2010. pp. 31.

afirma el gobierno nacional en el documento CONPES Social 151,⁴⁷ del 28 de mayo de 2012, del Departamento Nacional de Planeación (ver cuadro 13):

No existe un sistema de información que consolide el número de beneficiarios de los programas de alimentación escolar relacionados con la fuente de financiación respectiva y, por lo tanto, **es imposible conocer la cobertura real**. Además de lo anterior, las intervenciones no son homogéneas; en el caso del ICBF, no todas las raciones corresponden uno a uno con niños atendidos en el sistema educativo oficial, toda vez que en algunas regiones del país existen niños que reciben doble ración (desayuno y refrigerio, por ejemplo).

Cuadro 13. Presupuesto PAE ICBF 2012

Total cupos de alimentación	Total pesos colombianos	Total dólares	Tasa representativa del mercado
3.057.502	\$ 449.634.291.960	\$251.725.325	\$1.786

Fuente: Dirección de Prevención, Subdirección de Niñez y Adolescencia. ICBF, noviembre de 2011.

Criterio de focalización

El PAE, en teoría, debería ser universal de acuerdo con la Constitución Política de Colombia, que en su artículo 44 consagra los derechos fundamentales de los niños, entre ellos, el derecho a la salud, a la alimentación equilibrada, a la educación y a la cultura, de manera que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Lo anterior significa que todos los estudiantes del sistema educativo público nacional deberían gozar de tales derechos, sin embargo, debido a que no se cuenta con los recursos necesarios para atender toda la población escolar, sumado a los niveles de pobreza y de desplazamiento que vive el país, el artículo 19 de la Ley 1176 de 2007 y el documento de lineamientos técnico administrativos y estándares del PAE publicados por el ICBF, han definido una serie de criterios que hacen que los recursos se focalicen en las poblaciones más vulnerables, las cuales se mencionan a continuación:⁴⁸

⁴⁷Tomado de: http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=6b_VJeGMiyw%3D&tabid=1473

⁴⁸Tomada de: ICBF. Lineamientos técnico administrativos y estándares del programa de alimentación escolar PAE. Versión aprobada según resolución 06054 del 30 diciembre de 2010. pp. 31.

- Centros educativos de primaria rurales, iniciando con aquellos que tienen un solo docente.
- Centros educativos con nivel preescolar (grados de transición o grado cero).
- Centros educativos de primaria que atienden grupos étnicos y población desplazada.
- Centros educativos oficiales de primaria ubicados en las áreas que tienen las menores tasas de matrícula y de asistencia y las mayores tasas de deserción y repetición.

Una vez se tenga asegurado el cubrimiento total de la población matriculada en preescolar y primaria en el municipio, se continuará con el nivel de secundaria, aplicando los mismos criterios hasta llegar al 100% de los alumnos inscritos en cada grado, priorizando progresivamente de los inferiores a los superiores.

Para efectuar la selección de la población beneficiaria se tomará la información del SISBEN, validada por el Departamento Nacional de Planeación y la matrícula (según SIMAT⁴⁹). Los departamentos suministrarán, antes del 30 de octubre del año anterior en que se realizará la programación y ejecución de los recursos del PAE, la información sobre matrícula a los municipios no certificados en educación.

Selección de beneficiarios

La selección de beneficiarios sigue los mismos parámetros que los criterios de focalización, a continuación se presenta un esquema general de la escogencia de los beneficiarios con base al documento del ICBF, Lineamientos técnicos administrativos y estándares del PAE 2010:

- Beneficiarios: prioridad a estudiantes vulnerables (rurales, pobres, indígenas):
 - Los recursos no sustituyen a los del ICBF.
 - Tampoco los que destinan las entidades con recursos propios u otras entidades.
 - Las secretarías debe suministrar información sobre la población beneficiaria.
 - El SISBEN constituye el instrumento de focalización.

⁴⁹Sistema de matrícula estudiantil de educación básica y media. Disponible en: <http://www.sistemamatriculas.gov.co/simat/app>>

- Planeación: los alcaldes en coordinación con el ICBF, representantes del sector educativo y otras entidades que desarrollen estas alternativas de alimentación (cajas de compensación).

Tipo de gestión

El PAE en Colombia corresponde a un tipo de gestión mixta: para su correcta ejecución se requiere la coordinación de diferentes instituciones, no solamente a nivel nacional, sino departamental y municipal, tanto en lo administrativo como en las diferentes fuentes de financiamiento que lo componen.

De esta forma, en la implementación del programa participan las ONG y la sociedad civil, quienes comparten la responsabilidad en la aplicación de la garantía de los derechos de la niñez. En la figura 4 se muestran las entidades que tienen relación directa con el PAE en el país.

Figura 4. Entidades en los diferentes órdenes



Fuente: ICBF. Lineamientos técnico administrativos y estándares del programa de alimentación escolar PAE. Versión aprobada según resolución 06054 del 30 diciembre de 2010. pp. 31.

Universo de departamentos y municipios

En el cuadro 14 se puede apreciar cómo se encuentra la cobertura por departamento para el PAE con recursos ICBF, ya que es el único instrumento que se pudo emplear para

determinar los niveles de cobertura del PAE. A pesar de que se solicitó la información, no fue posible estimar la cobertura en función del nivel educativo, edad o escuela beneficiarias.

Para generar los datos de cobertura, se tomaron los datos de matrícula oficial por departamento y se cruzó con el número de cupos asignados por el departamento por el ICBF. No se pudo establecer en el presente estudio una caracterización de los cupos asignados por establecimiento educativo.

Cuadro 14. Relación entre matrícula y cobertura en alimentación (AE) por departamento (corte a junio de 2011)⁵⁰

Departamento	Cupos de alimentación	Matrícula	Cobertura
Chocó	125.095	125.095	100 %
San Andrés	8.707	9.187	95 %
Guaviare	16.520	20.169	82 %
Nariño	268.842	339.533	79 %
Vichada	12.955	16.411	79 %
Caldas	120.113	161.720	74 %
Arauca	37.052	55.040	67 %
Putumayo	51.626	77.184	67 %
Cesar	143.750	223.301	64 %
Caquetá	68.853	107.575	64 %
Cauca	182.553	289.254	63 %
Vaupés	5.485	8.702	63 %
Guainía	5.677	9.335	61 %
Sucre	123.958	216.254	57 %
Boyacá	133.605	235.257	57 %
Norte Santander	142.089	250.554	57 %
Quindío	51.315	92.545	55 %
Valle	363.918	656.559	55 %
Cundinamarca	225.005	408.805	55 %
Tolima	145.665	270.275	54 %
Magdalena	152.520	296.174	51 %
Córdoba	186.741	372.588	50 %
Guajira	93.597	187.378	50 %
Huila	108.600	228.139	48 %
Amazonas	8.418	18.717	45 %
Bolívar	183.914	419.528	44 %
Santander	150.272	343.470	44 %
Risaralda	72.229	170.580	42 %

⁵⁰ Datos suministrados por la Dirección de Niñez y Adolescencia del ICBF

Meta	72.572	171.895	42 %
Casanare	33.775	82.562	41 %
Antioquia	433.421	1.098.248	39 %
Atlántico	136.710	412.227	33 %
Bogotá D.C.	198.354	924.756	21 %
Total	4.063.906	8.299.017	49 %

Fuente: Datos tomados de la Dirección de Niñez y Adolescencia del ICBF, corte a junio de 2011.

Universo de departamentos y municipios

Colombia cuenta con 32 departamentos y un distrito (capital) y en todos ellos hay un PAE, sin embargo, la cobertura al interior de cada departamento no es completa, ya que la asignación de cupos en todos los departamentos es inferior a la solicitada, por eso, con base en este panorama y esquema de asignación, se pueden tener conclusiones parciales:

- De acuerdo a información suministrada por el ICBF, se puede afirmar que la cobertura en los niveles educativos de primaria, básica y media en el país alcanza el 49 %.
- Información más específica muestra, por ejemplo, que durante el año 2010 en toda Colombia la cobertura en el nivel educativo de preescolar y primaria fue del 85 %.
- En 812 municipios (72 % del total), de los 1.122 que tiene el país, hay una cobertura total para la matrícula primaria en un 100%.
- De acuerdo a ICBF, durante el año 2011 se presentaron 4.070.592 cupos de alimentación escolar, pudiendo atenderse aproximadamente al 49 % de los niños matriculados en el sistema escolar público en el país, con una inversión de \$447.885 millones (US\$ 250 millones) (tomado del informe de gestión del ICBF para el año 2011).

Universo de alumnos vigencia 2011

De acuerdo a la información suministrada por el ICBF, los estudiantes beneficiados con el Programa Nacional de Alimentación Escolar del ICBF, ascienden a 4,076,822 para la vigencia

2011, sin embargo, no fue posible acceder a información que pudiera determinar en cuáles niveles educativos estaba asignados (ver cuadro 15).

Cuadro 14. Cobertura PAE Colombia 2011

Educación	Matrícula total en escuelas públicas	Cupos alimentación
Primaria	4.564.928	4.076.822
Básica	2.787.735	
Media	946.354	
Total	8.299.017	

Fuente: Cálculos propios con base SIMAT, en datos de cobertura Dirección de Niñez y Adolescencia del ICBF, corte a junio de 2011, e informes de gestión del ICBF 2011.



Almuerzo en una institución educativa del municipio de Ubate, Cundinamarca.

Total de días lectivos y costo por niño/día/año

De acuerdo al esquema que se desarrolla en Colombia, resulta más preciso referirse al valor de una ración en lugar de establecer un costo por niño, esto se debe principalmente a que la alimentación tiene tres modalidades: desayuno, complemento alimentario jornada tarde y almuerzo⁵¹ (ICBF, 2011).

⁵¹Los criterios de esta sección se basan en el documento de *Estudios previos de noviembre de 2011 del ICBF para la selección de operadores para la vigencia 2012 PAE-ICBF*.

El número de días cubiertos varía por departamento y por modalidad, como ya se ha indicado anteriormente, debido sobre todo al proceso de contratación en el cual se desenvuelve el PAE en el país. Además, la modalidad del PAE es mixta en cuanto a su gestión, entonces, diferentes factores como el presupuesto o la asignación que se haga de estos recursos, afectan directamente los días cubiertos por el programa, es decir, que se pueden encontrar casos donde hay niños beneficiados con 180 días, 120 días y 100 días, etc.,

Los costos por niño por día, o por año, no se pueden calcular porque el esquema de planeación es diferente. El proceso de planeación presupuestal se ejecuta por el valor de la ración asignando a cada niño, seguidamente el ICBF asigna unos cupos para un municipio y multiplica el valor de cada modalidad de alimentación por el día de cupos asignados. Por esto, para sacar la ración día/niño equivale a mencionar que un niño puede disfrutar de un desayuno o de almuerzo o en algunos casos de las dos modalidades y para estimar el valor por año lectivo se debería conocer en cada caso de cuantos días disfrutó del servicio del PAE.

En tal contexto, durante la vigencia del año 2012 los costos por ración del PAE y rubros presupuestales se muestran en el cuadro 16.

Cuadro 15. Costos por ración⁵²

Modalidad	Valor en pesos	Valor en dólares
Desayuno	915	US\$ 0,51
Complemento alimentario jornada tarde	915	US\$ 0,51
Almuerzo	1.232	US\$ 0,69

Estos valores incluyen la ejecución de todo el servicio, es decir, que el operador descontará los siguientes rubros: compra de alimentos, almacenamiento, preparación, distribución y control del suministro de las raciones. En la modalidad de almuerzo, se permite a los niños el pago de una cuota monetaria, la cual se denomina cuota de participación por cada niño beneficiario semanalmente, que es el equivalente al 11 % del valor de un día de salario mínimo legal vigente (aproximadamente US\$ 0,22), este recurso es un complemento económico para garantizar la operación del servicio durante la vigencia 2012 y su recaudo lo debe realizar el operador, quien lo controlará presupuestalmente; la cuota de participación se podrá utilizar en la compra de material de aseo, combustible para el servicio, transporte de alimentos, compra de menaje y dotación, pago a manipuladoras de alimentos.

⁵² Para la conversión de pesos a dólar se tomó como TRM, el valor de 1,786 pesos por dólar.

En el caso de los niños y adolescentes que acrediten su condición de desplazados, el ICBF pagará lo correspondiente a la cuota de participación de la modalidad en el almuerzo, para lo cual se debe diligenciar los documentos que el ICBF tiene establecidos. Esta población debe estar registrada en la base de datos del SIPOD.⁵³

b. Institucionalidad de la alimentación escolar

Marcos legales y normativa

Los marcos normativos que rigen la institucionalidad del PAE en Colombia son complejos debido a varios factores, uno de ellos se debe principalmente a las diferentes fuentes de financiamiento, las cuales se encuentran reguladas a través de normas y decretos. Por otra parte, la relación interinstitucional de diferentes entidades también se regula desde el orden nacional, departamental y municipal (ver cuadros 17 y 18).

Cuadro 16. Marcos legales y normativos

Normatividad	Alcance
Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948	Elevó la alimentación a la categoría de derecho humano fundamental al establecer que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación”.
Convención sobre los Derechos del Niño, Ley 12 de 1991	Establece en sus artículos 24 y 27 el derecho a la alimentación y a un nivel de vida adecuado.
Constitución Política de Colombia de 1991	En el artículo 44 consagra los derechos fundamentales de los niños, entre ellos, el derecho a la salud, a la alimentación equilibrada, a la educación y a la cultura, de manera que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.
Ley 115 de 1994, Ley General de Educación	Define en su artículo 14 que: “En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatoria en los niveles de la educación preescolar, básica y media cumplir con ... b) el aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo ...”, además de lo definido en la Ley 934 de 2004, por la cual se oficializa la Política de Desarrollo Nacional de la Educación Física y se dictan otras disposiciones, en las cuales se indica la necesidad de

⁵³Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada.

Normatividad	Alcance
	incorporar prácticas para los niños y jóvenes encaminadas a lograr los objetivos de esta actividad.
Ley 375 de 1997, Ley de la Juventud	Establece el marco institucional para orientar las políticas, los planes y los programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud.
Ley 715 de 2001	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Esta ley tiene por objeto establecer los parámetros y aspectos del sistema general de participaciones, los cuales se encuentran constituidos por los recursos que la nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se le asigna en dicha ley. Entre los cuales se encuentra los recursos económicos que se le asigna al programa de alimentación escolar objeto del presente estudio.
Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia	En esta ley se establece que el ICBF definirá los lineamientos técnicos que las entidades deben cumplir para garantizar los derechos de los niños y adolescentes y para asegurar su restablecimiento entre estos lineamientos del PAE.
Ley 1176 de 2007	Por esta ley se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución política y se dictan otras disposiciones. Se determina la asignación de recursos del SGP para programas de alimentación escolar y se establece que las entidades territoriales seguirán y aplicarán, en primer término, los lineamientos técnicos administrativos básicos respecto de la complementación alimentaria, los estándares de alimentación, de planta física, de equipo y menaje, de recurso humano y las condiciones para la prestación del servicio que establezca el ICBF para el desarrollo del programa.
La Ley 1283 de 2009	Con base a esta ley se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994. Establece la destinación que se le da a los recursos de regalías y compensaciones monetarias, los cuales son distribuidos a los municipios productores y portuarios, así como las entidades beneficiarias deben destinar como mínimo el uno por ciento (1%) de estos recursos a proyectos de inversión en nutrición y seguridad alimentaria, para lo cual suscribirán convenios interadministrativos con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
Ley 1355 de 2009	Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención. A través de esta ley se busca ampliar el nivel de cobertura sanitaria incluyéndola en el Plan Obligatorio de Salud de Colombia estimulando una alimentación balanceada y saludable.
Resolución No. 3858 de 2007 y Resolución No. 5440 de 2009 del ICBF	Establece la obligatoriedad por parte de alcaldes y gobernadores de seguir y aplicar estos lineamientos para el desarrollo de los programas de alimentación escolar. Esta resolución, además de precisar objetivos, criterios de focalización y metas del programa, define los estándares de

Normatividad	Alcance
	alimentación, planta física o infraestructura, equipo y menaje, así como de los recursos humanos que se deben considerar para la prestación de los servicios de alimentación escolar.
La Directiva No. 12 de 2010, MEN y el ICBF	Propone orientaciones para la coordinación interinstitucional del registro de beneficiarios y la ejecución del PAE en Colombia.

Cuadro 17. Documentos de política

Documento	Descripción
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010	Se reconoce la importancia de formular una política de seguridad alimentaria y nutricional como una de las estrategias para lograr la garantía de los derechos fundamentales, económicos y sociales, considerando conceptos importantes de disponibilidad y acceso a alimentos, consumo y aprovechamiento biológico, calidad e inocuidad de los alimentos.
Documento CONPES 091 de 2005	El documento define las metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) 2015 y los compromisos del país frente a la Cumbre Mundial de Alimentación 2005.
Documento CONPES 113 de 2008	Formula la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional –PSAN- y refuerza los compromisos asumidos por el país para el cumplimiento de los ODM. Menciona que con los programas de complementación alimentaria orientados a la atención de grupos vulnerables, se logró una mejora en la situación de desnutrición infantil global, aguda y crónica, en el periodo 1996-2002 y también los avances logrados en normatividad sobre control y vigilancia de los alimentos. La política de PSAN está dirigida a toda la población colombiana y requiere de acciones que disminuyan las desigualdades sociales y económicas en los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad. Los grupos de los desplazados por la violencia, los afectados por los desastres naturales, los grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos, raizales, gitanos), los niños, las mujeres gestantes, las madres lactantes y los grupos de más bajos recursos son los prioritarios de las acciones de esta política.
Documento CONPES 3622 de 2009	En este documento se estableció la importancia estratégica para el gobierno nacional de los siguientes proyectos de inversión: <ul style="list-style-type: none"> • Asistencia a la primera infancia a nivel nacional • Asistencia a la niñez y apoyo a la familia para posibilitar a los niños el ejercicio de sus derechos, atención a la población desplazada, a nivel nacional • Apoyo nutricional y de orientación juvenil a la niñez y adolescencia a nivel nacional • Protección - acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia • Mejoramiento a la gestión institucional y soporte a los proyectos preventivos a nivel nacional

El Programa PAE

Los lineamientos técnicos-administrativos del PAE en Colombia (ICBF, 2010) establecen que el PAE consiste en el suministro organizado de un complemento nutricional con alimentos inocuos, a los niños y adolescentes matriculados en el sistema educativo público y el desarrollo de un conjunto de acciones alimentarias, nutricionales, de salud y de formación, en adecuados hábitos alimentarios y estilos de vida saludables, que contribuyan a mejorar el desempeño de los escolares y apoyar su vinculación y permanencia en el sistema educativo, con la participación activa de la familia, la comunidad, los entes territoriales y demás entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF).

Objetivo general

Contribuir a mejorar el desempeño académico de niños y adolescentes, lograr su asistencia regular y promover la formación de hábitos alimentarios saludables en la población escolar con la participación activa de la familia, la comunidad y el Estado por medio de los entes territoriales.

Objetivos específicos

Garantizar la alimentación inocua a los escolares, que aporte un mínimo del 20 % de las recomendaciones diarias de energía y de nutrientes, acordes con su edad y sexo, en especial de calcio, hierro y vitamina A, durante la jornada diaria de estudio y el

- ICBF: es el órgano rector y encargado de liderar la gerencia del PAE, responsable de establecer y dar a conocer los lineamientos y estándares para la implementación del PAE y administra anualmente los recursos financieros por modalidades del servicio para su operación en los municipios del país. Asimismo, está en capacidad de celebrar convenios para la atención de lo periodo escolar.
- Fomentar la asistencia regular de los niños y adolescentes matriculados en el sistema educativo público, disminuir la deserción escolar y contribuir a mejorar el aprendizaje de los niños, reduciendo el hambre a corto plazo.
- Promover y fomentar en los escolares la formación de hábitos alimenticios saludables, que favorezcan su salud en todas las etapas del ciclo vital, mediante procesos formativos en el ámbito escolar.

Funcionamiento institucional

- s niños con entidades sin ánimo de lucro, tales como ONG y empresas privadas; además, ejerce asistencia técnica y supervisión a la inversión de los recursos y a la atención de los niños, es decir, que establece los lineamientos técnicos del PAE.
- MEN: con el fin de realizar la caracterización exitosa de los beneficiarios del PAE, el ICBF y el Ministerio de Educación Nacional, de manera conjunta, han emitido orientaciones para la articulación entre los establecimientos educativos, las Secretarías de Educación de las entidades territoriales y los operadores prestadores de los servicios de alimentación escolar, tales como la circular No. 14 de 2009 y la directiva No. 12 de 2010.
- Ministerio de Salud y la Protección Social: por ley le corresponde definir cada cuatro años el plan nacional de salud pública, el cual contendrá las prioridades, objetivos, metas y estrategias en salud, entre las que se encuentra la salud infantil y la nutrición, entre otras.
- Operadores privados: como ejecutores del programa tienen la responsabilidad de manejar los recursos del contrato para cumplir a cabalidad con el objeto del mismo, para lo cual deben planear y organizar el suministro diario de los alimentos, contratar conforme a la normativa laboral el personal manipulador y cumplir con los estándares establecidos por el ICBF para garantizar la calidad del servicio que se ofrece a los escolares. Asimismo, les corresponde coordinar con el sector educativo y el ente territorial, los espacios adecuados para la prestación del servicio, con las autoridades locales de educación, agricultura y salud, la realización de acciones de promoción y fomento para mejorar la disponibilidad alimentaria, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos por parte de los escolares.
- Las entidades territoriales: conformadas por los municipios y departamentos, su función constitucional es la de velar por el bienestar de la población de su jurisdicción y, en especial, de aquella menor de edad en condición de vulnerabilidad; el municipio tiene un papel primordial en la planeación, financiación y desarrollo del programa. Su liderazgo y participación es esencial en el desarrollo de acciones para la integración de actores y recursos alrededor de un solo PAE en el municipio (no se cuenta con un record de información de cuántos municipios se articulan con el PAE del ICBF).
- Instituciones educativas: son los escenarios en donde se presta el servicio de alimentación escolar en forma directa los niños y adolescentes, por lo cual es la fuente primaria de información sobre la prestación del servicio de alimentación escolar. El rector del establecimiento educativo seleccionado para el PAE debe designar un responsable o un enlace del mismo. Cada establecimiento educativo conformará un comité de apoyo al coordinador del PAE, lo que será detallado más adelante en el apartado específico sobre participación social.

Intersectorialidad

En Colombia, a través del Documento CONPES 113 Social del DNP en 2008, se aprobó la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), en la cual intervienen los Ministerios de la Protección Social, Agricultura y Desarrollo Rural, Educación Nacional, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Transporte, el ICBF, el DNP, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), el Instituto Nacional de Salud (INS), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), las entidades territoriales y sus secretarías, las agremiaciones y las agencias internacionales.

Como se describe en el documento oficial, una de las principales restricciones para el logro de la SAN ha sido la inexistencia de una instancia de alto nivel que logre vincular a todos los sectores y niveles que intervienen en su planeación, desarrollo, seguimiento y evaluación, cada uno desde sus competencias, y que lidere y coordine las acciones derivadas en el tema, establezca lineamientos de política y normativos y articule la seguridad alimentaria y nutricional con otras políticas públicas, tales como la de pobreza.

Por lo anterior, este documento tiene por objetivo los siguientes logros:

- Articular los diferentes programas, proyectos y acciones inter e intrasectoriales, en el marco del sistema de protección social y de la promoción social, para lograr un mayor impacto de la política en la población, en especial sobre la más vulnerable y en mayor riesgo.
- Promover e incentivar la producción nacional de alimentos de la canasta básica de manera sostenible y competitiva, que permita garantizar el suministro permanente y estable de los alimentos a la población colombiana y participar en el comercio exterior.
- Crear las condiciones para que la población colombiana, en particular los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad, tenga acceso como mínimo a los alimentos de la canasta básica, de forma que le permita satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales. De la misma manera, desarrollar competencias para impulsar la producción para autoconsumo y para generación de ingresos.
- Garantizar a la población colombiana en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, el acceso físico a los alimentos o los medios para acceder a ellos, especialmente a la población afectada por desastres naturales y antrópicos.
- Crear condiciones para un mejor desarrollo educativo contribuyendo al rendimiento escolar de los estudiantes, a su asistencia regular a la escuela y permanencia en el sistema educativo.
- Promover hábitos y estilos de vida saludables que permitan mejorar el estado de salud y nutrición de la población y prevenir la aparición de enfermedades asociadas con la dieta.

- Mejorar el acceso y la calidad de los servicios en salud, saneamiento básico, agua potable y energía, que permitan una mejor utilización y aprovechamiento biológico de los alimentos.
- Asegurar la calidad y la inocuidad de los alimentos.
- Desarrollar y fortalecer la institucionalidad para la seguridad alimentaria y nutricional en los diferentes niveles de gobierno.

c. Proceso de ejecución de la alimentación escolar

Modalidades de alimentación escolar

Entre las modalidades de suministro de alimentos con las que cuenta el PAE en Colombia (recursos ICBF), se encuentra el desayuno, complemento alimentario (jornada de la tarde) y el almuerzo. Se establece en el PAE que cada ración debe ser entregada preferiblemente al inicio de la jornada escolar, como complemento a la alimentación recibida en el hogar; igualmente que los complementos alimentarios deben ser entregados en los establecimientos educativos para consumo inmediato, garantizando la existencia de condiciones de infraestructura y calidad en los procesos de compra, almacenamiento, producción y distribución de los alimentos por parte de los operadores (lineamientos técnicos ICBF 2010). En los lineamientos técnicos del PAE existen diferentes parámetros para clasificar los tipos de complementos, los principales son tiempo de consumo y tipo de preparación (ver cuadro 19).

Cuadro 18. Tipos de complementos por tiempo de consumo

Complementos	Lineamientos
Desayuno	Suministro de este complemento a los estudiantes de la jornada de la mañana, con el objeto de compensar al organismo del período de ayuno que lo precede y con el tiempo de consumo de alimentos que más incide en la capacidad de aprendizaje de los niños.
Complemento alimentario jornada de la tarde	Esta modalidad se recomienda para casos específicos definidos por la dirección regional, para los niños y adolescentes que, según los criterios de focalización, son población objetivo del programa y se encuentran matriculados en la jornada de la tarde, con el objetivo de reducir el hambre a corto plazo que se presenta dos o tres horas después de consumido un alimento.
Almuerzo	Se recomienda para los beneficiarios de jornada única y de la tarde, con la finalidad de reducir el hambre de corto plazo que se presenta entre dos y tres horas después de consumido un alimento y se manifiesta en distracción, poca atención, pasividad e inactividad, que interfiere con el aprendizaje.

Si el municipio o el PAE cuentan con una población especialmente vulnerable y existe una disponibilidad de recursos, se puede iniciar el suministro de dos complementos por

usuario o dos tiempos de consumo; una comida principal, desayuno o almuerzo según la jornada escolar, y un refrigerio. Por ejemplo, el refrigerio se suministra de manera adicional al desayuno o al almuerzo para completar los dos tiempos de consumo, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y no como único complemento alimentario.

Con base en lo anterior, el complemento alimentario en dos tiempos de consumo se establecería de la siguiente manera:

- Desayuno y refrigerio: para los beneficiarios de la jornada escolar de la mañana, en donde el aporte de energía y nutrientes debe corresponder a la sumatoria de los valores mínimos establecidos para cada uno de los complementos alimentarios.
- Almuerzo y refrigerio: para los beneficiarios de la jornada escolar de la tarde, en donde el aporte de energía y nutrientes debe corresponder a la sumatoria de los valores mínimos para cada uno de los complementos alimentarios.
- Desayuno y almuerzo: para los beneficiarios de la jornada escolar única, en donde el aporte de energía y nutrientes debe corresponder a la sumatoria de los valores mínimos establecidos para cada uno de los complementos alimentarios.

Los tiempos y horarios de consumo de los complementos alimentarios establecidos en los lineamientos del PAE en Colombia se presentan en el cuadro 20.

Cuadro 19. Momentos de consumo de alimentos, tiempos mínimos y horarios para el consumo de los complementos alimentarios

Complemento Alimentario	Jornada escolar	Momento de consumo	Horario
Desayuno	Jornada de la mañana	Mínimo 20 minutos antes de iniciar las actividades educativas o en las primeras horas de la mañana	7 a.m. a 9:00 a.m.
Complemento alimentario jornada tarde	Jornada de la tarde o única	Mínimo 20 minutos antes de iniciar las actividades educativas en las primeras horas de la tarde	1:00 pm. a 2:30 p.m.
Almuerzo	Jornada de la tarde o única	Mínimo 30 minutos antes de iniciar las actividades educativas o entre 2 y 3 horas después de haber consumido el refrigerio de la mañana	11:30 a.m. a 1:00 p.m.
Refrigerio	Jornada de la mañana, tarde o única	Entre 2 y 3 horas después de haber consumido el desayuno o el almuerzo	9:30 a.m. 2:30 p.m.

Menú

Para poder cumplir con los aportes de energías y nutrientes definidos y organizar la ración preparada en el sitio (institución educativa), así como la ración industrializada que se suministra, el ICBF ha planificado la alimentación mediante el establecimiento de una

minuta patrón nacional, la cual está diseñada para cada uno de los grupos de edad de los niños y adolescentes beneficiarios.

Este patrón establece la distribución por tiempo de consumo, los grupos de alimentos, las cantidades en crudo (peso bruto y neto), porción en servido, la frecuencia de oferta semanal y el aporte y adecuación nutricional de energía y nutrientes establecidos para cada grupo de edad. Su aplicación se complementa con la elaboración y cumplimiento del ciclo de menús, de acuerdo al tiempo de consumo y tipo de preparación.

En este sentido, es necesario tener en cuenta que la información cuantitativa suministrada en la minuta patrón relacionada con el peso bruto, debe utilizarse para el cálculo de la compra de los alimentos, el peso neto para el análisis químico del ciclo de minutas y el peso de servido para el proceso de supervisión, para garantizar que los alimentos servidos correspondan a la minuta patrón establecida.

El ICBF establece la minuta patrón para cada uno de los tiempos de consumo: desayuno ración preparada en el sitio y desayuno ración industrializada; almuerzo y refrigerio; según los grupos de edad definidos y de acuerdo con las guías alimentarias para la población colombiana, además el ICBF también toma en cuenta las características de crecimiento y desarrollo de cada periodo del ciclo vital de los niños y adolescentes: 4 a 6 años y 11 meses; 7 a 12 años y 11 meses y de 13 a 17 años y 11 meses (ver cuadro 21).

Cuadro 11. Ciclo de menú del refrigerio reforzado para la regional de Cundinamarca, Colombia.

Grupo de alimento	Lunes	Cant. ml/gr	Martes	Cant. ml/gr	Miércoles	Cant. ml/gr	Jueves	Cant. ml/gr	Viernes	Cant. ml/gr
REFRIGERIO REFORZADO										
Carnes, huevos y leguminosas secas	Incluida en el espagueti a la boloñesa		Pollo desmechado		Huevos pericos		Lentejas guisadas		Frijoles guisados	
			Pechuga de pollo	50	Huevo	50	Lenteja	25	Frijol	25
			Aceite	3	Bienestarina	5	Bienestarina	5	Bienestarina	5
			Tomate	2	Aceite	5	Aceite	3	Aceite	3
			Cebolla	2	Tomate	3	Tomate	3	Tomate	3
			Sal	0,5	Cebolla	3	Cebolla	3	Cebolla	3
					Sal	0,5	Sal	0,5	Sal	0,5
Cereal o derivado de cereal	Espagueti a la boloñesa		Arroz al pimentón		Arroz blanco		Arroz blanco		Arroz al perejil	
	Carne de res molida	50	Arroz	30	Arroz	30	Arroz	30	Arroz	30
	Espagueti	30	Bienestarina	3	Aceite	3	Bienestarina	5	Bienestarina	5
	Bienestarina	5	Aceite	3	Cebolla	2	Aceite	3	Aceite	3
	Aceite	7	Pimentón	1,5	Ajo	0,3	Cebolla	2	Perejil	1,5
	Tomate	4	Cebolla	2	Sal	05	Ajo	0,3	Cebolla	2
	Cebolla	3	Ajo	0,3			Sal	0,5	Ajo	0,3
	Sal	0,8	sal	0,5					Sal	0,5
Raíces, tubérculos Y plátanos	Papa chip		Bolitas de papa		Papa en chupe		Papa a la francesa		Patacón	
	Papa común	60	Papa común	60	Papa común	60	Papa común	60	Hartón verde	60
	Aceite	4	Bienestarina	7	Leche en polvo	10	Aceite	4	Aceite	4
	Sal	0,6	Margarina	2	Bienestarina	5	Sal	0,6	Sal	0,6
			Aceite	4	Margarina	1				
			Sal	0,6	Aceite	2				
					Tomate	3				
					Cebolla	3				
Derivados de cereal					Sal	0,6				
Hortalizas y verduras	Ensalada de cebolla y tomate		Ensalada primavera		Ensalada de Zanahoria		Ensalada mixta		Tomate en rodajes	
	Tomate	30	Lechuga	10	Zanahoria	20	Lechuga	10	Tomate	40
	Cebolla	10	Zanahoria	20	Tomate	20	Cebolla	10		
	Cilantro	2	Pepino cohombro	10	Limón	1	Tomate	20		

	Limón	1	Limón	1	Sal	0,2	Cilantro	2		
	Sal	0,2	Sal	0,2			Limón	1		
							Sal	0,2		
Fruta	Jugo de fruta con bienestarina		Jugo de fruta		Jugo de fruta		Sorbete de fruta		Sorbete de fruta	
	Tomate de árbol	50	Mango	50	Maracuyá	50	Curuba	50	Guayaba	50
	Bienestarina	5	Azúcar	14	Azúcar	14	Leche en polvo	10	Leche en polvo	10
	Azúcar	14					Azúcar	14	Azúcar	14

Mezclas vegetales	Incluida el espagueti a la Boloñesa y en el Jugo de Fruta		Incluida en el arroz al pimentón y en las bolitas de papa		Incluida en los huevos pericos y en la papa en chupe		Incluidas en las lentejas guisadas y en el arroz blanco		Incluida en los frijoles guisados y en el arroz al perejil	
-------------------	---	--	---	--	--	--	---	--	--	--

Nutricionistas

Los menús que se entregan a los operadores y todos los requerimientos técnicos en materia nutricional son elaborados por los nutricionistas del ICBF.⁵⁴ La vigilancia y supervisión de la correcta implementación del PAE en cada institución educativa está a cargo de un nutricionista en lo que se refiere a los lineamientos técnicos; la parte presupuestal está a cargo de otro funcionario. En lo que se refiere a la carga laboral, un nutricionista se encuentra en cada sede del ICBF que tiene en el país (hay ciudades donde se encuentra más de una sede).⁵⁵

Tipos de preparación provistas

Las preparaciones que se emplean en el PAE se pueden clasificar de acuerdo al procesamiento que tienen los alimentos al ser suministrados, es decir, pueden ser alimentos preparados de manera tradicional, denominada como ración preparada en el sitio; o alimentos industrializados, que se preparan en gran escala, llamada ración industrializada lista (ver cuadro 22).

Cuadro 20 Tipos de complementos de acuerdo a la preparación

Tipo de preparación	Lineamientos
Ración preparada en el sitio	Son aquellas preparaciones de alimentos que se elaboran y se sirven en el menor tiempo posible luego de preparados, primordialmente en espacios del establecimiento educativo que cuenten con las condiciones locativas y de dotación requeridos para el almacenamiento, preparación y distribución de la alimentación. Este tipo de preparación se caracteriza por contribuir con buenos hábitos alimentarios, fomento del consumo de alimentos autóctonos y con la conservación del medio ambiente.
Ración industrializada lista	Son aquellos alimentos que son procesados por empresas alimentarias productoras de alimentos, dotadas de medios de producción técnicos y tecnológicos adecuados, los cuales se entregan listos para ser consumidos por los beneficiarios. En estas empresas, los productos se fabrican bajo formulaciones normalizadas (fichas técnicas de productos estandarizados) y se ponen en práctica estrictas normas y controles de calidad que garantizan el suministro de un producto homogéneo, inocuo y acorde a las necesidades de la población beneficiaria.

⁵⁴El ICBF aclara que los ciclos de menú son diseñados por los nutricionistas de los operadores y deben contar, para su implementación, con la viabilidad del nutricionista ICBF, referente del PAE, en el centro zonal.

⁵⁵ La supervisión del Programa de Alimentación Escolar, en general, se encuentra delegada al coordinador del centro zonal, quien se apoya en el nutricionista y el financiero del centro zonal, es importante destacar que un centro zonal es un unidad administrativa y técnica del ICBF; estos son responsables de la vigilancia y asistencia técnica de programas preventivos y de protección para la primera infancia, niñez y la familia. Los centros zonales generalmente tienen jurisdicción en varios municipios.

Tipos de preparaciones más comunes

El lineamiento técnico-administrativo del PAE establece que el ciclo de menús debe diseñarse para 21 días, lo cual permite garantizar la variedad de alimentos, preparaciones y combinaciones incluidas, respondiendo a los hábitos y costumbres alimentarias de la región, así como al respeto de la diversidad gastronómica de los diferentes grupos étnicos colombianos.

Otro aspecto que se considera en las preparaciones son las características de la disponibilidad y comercialización de los alimentos locales o regionales, sus ciclos de producción, las épocas de cosecha y precio en el mercado, ya que permiten identificar la mejor época para la utilización de los diferentes productos en el menú. Es importante establecer aquellos con mayor disponibilidad y mejores costos a lo largo del año, con el fin de incluirlos en la minuta; de igual forma, en la situación en que no haya disponibilidad de un alimento del menú diario planeado, el alimento faltante se cambia por otro que se encuentre en la lista de intercambios, dentro del mismo grupo, con el objeto de asegurar que los intercambios sean apropiados para mantener el aporte nutricional requerido diariamente y para facilitar el control de los precios, sin alterar el valor nutricional de la ración.

Aporte nutricional de la alimentación escolar⁵⁶

Las recomendaciones de energía y nutrientes para la población beneficiaria del PAE fueron definidas en el lineamiento ICBF, de acuerdo con las recomendaciones diarias de calorías y nutrientes para la población colombiana⁵⁷ (ver cuadro 23).

Cuadro 3. Necesidades de energía y nutrientes para los grupos poblacionales beneficiados

Requerimiento o promedio	Caloría	Proteína	Grasas	Carbohidratos	Calcio	Hierro
	kcal	gr	gr	gr	mg	mg
4 años - 6 años y 11 meses	1637	49,1	54,6	237,3	600	10,3
7 años - 12 años y 11 meses	1958	58,7	65,3	283,9	800	15
13 años - 17 años y 11 meses	2530	75,9	75,9 84,3	366,8	900	22

⁵⁶ICBF. Lineamientos técnicos administrativos y estándares del Programa de Alimentación Escolar, PAE. Versión aprobada según resolución 06054 del 30 de diciembre de 2010.

⁵⁷ICBF. Recomendaciones diarias de calorías y nutrientes para la población colombiana, 1988. De acuerdo al ICBF, estos valores son susceptibles de modificaciones de acuerdo con actualización en curso de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes, documento de referencia esencial para la planificación de la alimentación.

El lineamiento ICBF establece que independiente del tipo de preparación seleccionado para el suministro del complemento alimentario al escolar, se debe cumplir con el cubrimiento de las necesidades de energía y nutrientes establecido para cada tiempo de consumo de alimentos:

- Desayuno: debe cubrir mínimo el 20 % de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes, según grupo de edad.
- Complemento alimentario jornada de la tarde: debe cubrir mínimo el 20 % de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes, según grupo de edad.
- Almuerzo: debe aportar mínimo el 30 % de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes, según grupo de edad.
- Refrigerio: debe cubrir mínimo el 10 % de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes según grupo de edad. Este refrigerio se suministra de manera adicional a uno de los anteriores complementos y no como único complemento alimentario.

Asimismo, en el PAE se establece que si se cuentan con los recursos financieros disponibles, el suministro de complementación alimentaria en dos tiempos de consumo por usuario, consistente en una comida principal (desayuno o almuerzo) y un refrigerio, el aporte de energía y nutrientes será el siguiente:

- Desayuno y refrigerio: debe cubrir mínimo 30 % de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes, según grupo de edad.
- Almuerzo y refrigerio: debe cubrir mínimo 40 % de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes, según grupo de edad.
- Desayuno y almuerzo: debe cubrir, mínimo 50 % de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes, según grupo de edad.

Se recomienda la distribución del valor calórico total o en un rango aceptable de distribución de macronutrientes, que en la minuta patrón del ICBF es de proteínas de 12 - 14 %; grasa de 28-32 % y carbohidratos de 55 a 65 %.

Fortificación de alimentos

Dentro del programa de alimentación escolar hay un producto que es ampliamente reconocido a nivel nacional como un complemento alimentario característico del ICBF, el cual cumple ya 40 de años de producción y distribución: la bienestarina, la cual se utiliza en la preparación de los alimentos, combinándolo con jugos, tortas, arepas, postres, sopas, colada, entre otros (ver cuadro 24).

Cuadro 24. Características nutricionales de la bienestarina

Nutriente		En 100 gramos	En 30 gramos
Calorías	kcal	360	108
Proteínas	g	21	6,3
Grasa	g	3	0,9
Carbohidratos	g	63	18,9
Fibra	g	1,3	0,39
Calcio	mg	700	210
Fósforo	mg	550	165
Hierro	mg	14,1	4,23
Vitamina A	UI	2.000	600
Vitamina C	mg	45	13,5
Tiamina (vitamina B1)	mg	0,5	0,15
Niacina	mg	7,3	2,19
Riboflavina (vitamina B2)	mg	0,6	0,18
Vitamina B6	mg	0,9	0,27
Acido fólico	mcg	160	48
Vitamina B12	mcg	1,4	0,42
Zinc	mg	8,3	2,49

Fuente: ICBF.

Personal responsable por la preparación y distribución de la AE

Los operadores del ICBF son los responsables de la contratación del personal manipulador de alimentos y profesionales necesarios para la operación del programa desde los procesos de compra, almacenamiento, preparación y distribución de alimentos; velando por la estabilidad laboral y cumpliendo con el pago de salarios y prestaciones sociales a que tengan derecho.

Así mismo, el ajuste de la cantidad de personal requerido dependerá de las condiciones propias de cada servicio y del número de tiempos de comida que se elaboren, de igual forma la distribución de funciones específicas para los cargos: de almacenista, jefe de producción o administrador, entre otros.



Personal encargado de preparar los alimentos en la localidad de Chía.

La entidad contratista deberá garantizar que las personas encargadas de la manipulación de los alimentos tengan actualizados los certificados de salud y de capacitación en manipulación de alimentos expedidos por los organismos de salud o la autoridad competente en el ámbito local.

El manipulador de alimentos debe ser entrenado para comprender y manejar el control de los puntos críticos que están bajo su responsabilidad y la importancia de su vigilancia o monitoreo. Además, debe conocer los límites críticos y las acciones correctivas a tomar cuando existan desviaciones en dichos límites.

Local de preparación de los alimentos

Teniendo en cuenta que el PAE se desarrolla en las instituciones educativas, es responsabilidad del sector educativo y de los entes territoriales posibilitar las condiciones de infraestructura de los servicios de alimentación. De acuerdo con los lineamientos técnicos del PAE en Colombia (ICBF, 2010), para la determinación de las necesidades de infraestructura o

planta física de los servicios de alimentación y los lugares en donde se deben desarrollar las funciones de almacenamiento, preparación y en algunos casos distribución de los alimentos, se retoma lo establecido en la norma técnica colombiana NTC No. 4595, proferida por el Ministerio de Educación Nacional, y en el Estudio del costo estándar modalidad asistencia nutricional desayuno- almuerzo empresa privada, que establecen, entre otros, los siguientes objetivos que se deben cumplir en materia de planta física:

- Facilitar la producción
- Maximizar el espacio
- Facilitar el aseo y limpieza
- Hacer uso efectivo de la fuerza de trabajo (economía de movimientos, seguridad, comodidad)

También se establece como un lineamiento general que la planta física debe estar ubicada en un lugar aislado de cualquier foco de insalubridad que represente riesgos potenciales para la contaminación del alimento; sus accesos y alrededores se deben mantenerse limpios, libres de acumulación de basuras, aguas estancadas y otras fuentes de contaminación (decreto 3075).

Distribución de alimentos

Los alimentos se distribuyen en comedores ubicados al interior de los colegios, los cuales son de fácil acceso, amplios, las paredes pintadas con colores claros y se encuentran dotados con mesas y sillas de material fácilmente lavable, por lo general de plástico; el menaje usado por los estudiantes también es de plástico (vasos y platos), excepto los cubiertos y cucharas (se evita la utilización de tenedores y cuchillos para la protección de los menores), por eso el estado de los utensilios debe ser de la mejor calidad.

Finalmente, quien provee estos menajes a los estudiantes en algunas ocasiones son los operadores, los entes territoriales o entidades privadas y son entregados en comodatos al rector del centro educativo bajo su custodia y cuidado.

También la norma establece que el local debe estar ambientado con material educativo relacionado con alimentación saludable, normas de higiene y de comportamiento. En la entrada del comedor o en un área aledaña, se deberá disponer de lavamanos para los beneficiarios. Para comedores ubicados en establecimientos educativos que atienden la población escolar matriculada en el mismo establecimiento educativo, se debe buscar que la cocina esté aislada de la zona de circulación de los niños, si no es posible separar la construcción.



Refrigerio en el Instituto Educativo Departamental José Joaquín Casas, municipio de Chía, Cundinamarca.

Casetas/kioscos/tiendas

Podría estimarse que en la mayoría de las escuelas del país hay una tienda o kiosco escolar, razón por la cual en Colombia se está desarrollando entre el ICBF y el Ministerio de Educación, la reglamentación de las tiendas escolares para quienes administran las tiendas o cooperativas escolares, con el fin de que ofrezcan alimentos saludables y no solo golosinas. Con base a visitas en algunos colegios, se pudo observar que los alimentos que se encuentran en las tiendas en Colombia todavía se relacionan con papas fritas, golosinas, tortas, gaseosas, panes, etc. y carecen en la mayoría de veces de estándares de alimentación saludable.

Programas vinculados a la alimentación escolar

En el país, a nivel nacional, cada secretaría de salud municipal, departamental o el Ministerio de Salud y Protección Social, adelanta campañas constantes, complementarias y enfocadas en la desparasitación de los infantes y la aplicación de vacunas; por ejemplo, recientemente en una campaña se vacunaron 7,5 millones de niños y adolescentes contra el sarampión y la rubeola.

Acciones de educación alimentaria y nutricional (EAN)

En Colombia, la educación nutricional está orientada a promover y establecer estilos de vida saludables, por eso a través programas adelantados por el MEN, MINSALUD y el ICBF⁵⁸ se abordan los condicionantes del estado nutricional y se considera la cultura alimentaria y los aspectos del desarrollo social y económico de un territorio como elementos esenciales para organizar las estrategias de educación que logren impartir en la población.

Con el apoyo de las guías alimentarias para la población y bajo la directriz de la normativa definida para el tema, las instituciones educativas tienen a su disposición el material que les permite diseñar los contenidos pedagógicos relacionados con los temas de alimentación, nutrición, salud y actividad física. Esta actividad puede ser desarrollada por las entidades que conforman el sistema de bienestar familiar en el territorio o por el operador del programa que asuma el costo para llevarla a cabo.

En algunos establecimientos educativos se cuenta con huertas escolares con el fin de que esta actividad esté encaminada a lograr que los niños y adolescentes incorporen en su vida los hábitos de alimentación equilibrada y saludable que contribuyan al mantenimiento y mejoramiento de la salud; para lo cual se desarrollan trabajos en las escuelas con los huertos escolares, sumado al estudio y aplicación de las guías alimentarias para la población colombiana, la selección de alimentos y hábitos alimentarios saludables, las prácticas higiénicas, haciendo énfasis en el lavado de manos, mantenimiento del peso corporal, consumo de alimentos de alta densidad calórica y bajo aporte nutricional, deficiencia de micronutrientes y otros contenidos que se considere necesario abordar, dependiendo de las necesidades específicas de la comunidad escolar.

Con respecto al SAN, este no se encuentra incluido en el currículo de ciencias básicas aprobado por el MEN, en Colombia; sin embargo, las materias básicas sí podrían tratar, cada una desde su competencia, el tema de la seguridad alimentaria. Es decir, que un instrumento que apoya el tema de la SAN en las escuelas es el Proyecto Educativo Institucional (PEI), el cual es un instrumento de planificación estratégica de la institución educativa a mediano y largo plazo, en cual se pueden incluir programas de lucha contra las drogas o programas de alimentación saludable.

⁵⁸Programas como Fe y Alegría, el cual promueve el desarrollo humano integral, la promoción de la convivencia pacífica, estilos de vida saludable y prevención de problemas psicosociales, a partir de su implementación en la población escolarizada en la educación básica.

d. Procesos de adquisición de alimentos

Planeamiento de compras

La planeación y la responsabilidad de la compra de los alimentos recae sobre el operador (operación tercerizada), pero el ICBF establece unos lineamientos técnicos para la compra de alimentos, sobre todo cuando en algunas ciudades existe más de un centro zonal, es pertinente la unificación de ciclos de minutas con el propósito de hacer más eficientes las compras a escala, conservando el aporte nutricional establecido. A nivel interno de cada operador se establece un responsable, que es la persona encargada del almacenamiento de los alimentos, ya que realiza un inventario de productos almacenados mediante el conteo físico (diario) para tener control de las existencias y servir de base para posteriores procesos de compras.

Modalidades de compras

En el caso colombiano, debido a la ejecución y esquema institucional que rodea al PAE, se trabaja principalmente con las figuras contenidas en el manual de contratación del ICBF (resolución 2690 del 14 de junio de 2012),⁵⁹ las cuales son contratación directa de aporte, convocatoria pública y convocatoria pública con lista de habilitaciones de oferentes.

Estas modalidades son instrumentos para los operadores y son ellos quienes realizan el proceso de compra, por lo que podría considerarse descentralizado, de allí que el ICBF adelanta mesas de trabajo para consolidar acercamientos entre los agricultores familiares y los operadores encargados de la alimentación escolar en cada regional.

La capacidad de compra de cada operador varía de acuerdo al monto y cobertura del contrato. El ICBF establece en el pliego de condiciones una cláusula, la cual hace mención de que con el objeto de conseguir alimentos de buena calidad al mejor precio posible, el operador deberá priorizar la compra de alimentos producidos regionalmente o los suministrados por cooperativas, con el fin de fomentar el desarrollo de la producción local y eliminar la mayor intermediación posible. Esto se legaliza a través de un contrato, por ejemplo:

⁵⁹ Disponible en: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/Descargas1/Contratacion1/RESOLUCION2690-14-06-2012ExpideelManualdeContrataciondelICBF-2012.pdf>

Promover la economía local, mediante la compra de productos perecederos a organizaciones de base comunitaria o de asociación juvenil que suministren productos necesarios para la preparación de las raciones alimentarias, de acuerdo a la oferta en la región, particularmente las provenientes de productores apoyados por otras intervenciones públicas del sector de la inclusión social o de entidades del SNBF, como alianzas productivas, oportunidades rurales, programas de desarrollo y paz, mini cadenas productivas, etc., y serán ejecutados de acuerdo con lo plasmado en la propuesta que presentó.⁶⁰

Registro de proveedores

No hay registros de proveedores. Ya que la operación es tercerizada, se cuenta con un registro de operadores del servicio y en algunos casos cuando el ICBF hace compras de grandes volúmenes como arroz, aceite y productos no perecederos, lo hace a través de la bolsa mercantil, en donde se negocian productos del sector agrícola en grandes cantidades; algo muy similar a lo que podría ser una bolsa de valores de cualquier mercado financiero. Otra modalidad es la compra que se realiza por subasta inversa, buscando el menor precio.

Proveedores

No se cuenta con una oferta caracterizada sobre los proveedores a nivel nacional, que permita establecer que las compras que los operadores realizan son a productores con características de AF. En este sentido, el ICBF no cuenta con los recursos necesarios para poder dar seguimiento a todos los operadores a nivel nacional y establecer con certeza que la cláusula del contrato en la cual hace mención sobre la obligación de las compras locales se está cumpliendo.

Con el panorama anterior, el ICBF destaca que para el año 2012, de acuerdo con información suministrada por el mismo Instituto,⁶¹ se ha comenzado a realizar en el departamento de Nariño (sur de Colombia en la frontera con el Ecuador) una serie de mesas de trabajo o procesos de articulación de compras locales, con el objeto de realizar la identificación de actores claves para la articulación: productores organizados por el

⁶⁰ Restrepo, Margarita. (2012). ICBF: desafíos, avances y perspectivas de la compra institucional de la agricultura familiar para la alimentación escolar en el país.

⁶¹ Proceso de articulación de compras locales: encuentro entre productores regionales y operadores de servicios de ICBF Regional Nariño. San Juan de Pasto, 28 de mayo de 2012. Presentación.

sector, a través de la Secretaría de Agricultura Departamental y operadores de los programas ICBF, bajo el siguiente esquema de trabajo:⁶²

- Desarrollo de mesas de trabajo para la organización del primer encuentro de productores regionales y operadores ICBF: encuentro entre productores regionales y operadores de servicios de ICBF Regional Nariño, San Juan de Pasto, 28 de mayo de 2012.
- Definición de metodología de trabajo: se define una instancia articuladora que dinamice el proceso de acercamiento entre productores regionales y operadores de programas de ICBF, a través de mecanismos de planeación que den inicio a una estructura orgánica para operar en el territorio de manera clara y en coordinación con las instituciones convocantes.
- Definición de acuerdos y compromisos.
- Conformación de mesa técnica interinstitucional e intersectorial como instancia dinamizadora del proceso.
- Conformación de estructura organizativa de la mesa, identificación de actores claves, construcción concertada de plan de acción de la mesa de trabajo.

e. Descripciones de controles

Control de calidad

En Colombia, sobre el tema de la calidad de los alimentos y su manipulación está a la cabeza el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), el cual protege y promueve la salud de la población mediante la gestión del riesgo asociada al consumo y uso de alimentos, medicamentos, dispositivos médicos y otros productos objeto de vigilancia sanitaria. El INVIMA es un instituto de orden nacional, por lo que cuenta con presencia en todo el territorio nacional y es la entidad oficial que certifica los alimentos; no existe otra.

Control de calidad de la alimentación escolar

⁶² ICBF. (2012). Proceso de articulación de compras locales Nariño.

En el PAE, los lineamientos técnicos (ICBF, 2010) establecen una serie de parámetros con el fin de establecer una correcta higiene en los alimentos para su preparación, por esto las raciones preparadas en el sitio deben cumplir con condiciones de calidad e inocuidad, para lograr el aporte de energía y nutrientes definidos y así prevenir posibles enfermedades.

Estas condiciones deben acompañar a los alimentos hasta su consumo final, para lo cual es necesario cumplir con las características referidas, las cuales deben corresponder a los estándares de calidad exigidos por la normativa colombiana vigente (resoluciones, acuerdos, circulares, decretos) o en su defecto, se tendrán en cuenta las normas NTC, en sus versiones vigentes. En el caso de alimentos de carácter industrializados, deben cumplir con la normativa colombiana vigente y tener los registros sanitarios de INVIMA. Finalmente, los alimentos importados también deberán contar con el registro sanitario o certificado de importación emitido por la autoridad competente, para que no se permita el consumo de alimentos de contrabando.

El control de la calidad de los alimentos comienza con los estándares de calidad exigidos por la normatividad colombiana vigente y es deber de los actores involucrados, principalmente del ICBF, velar porque estas normas estén orientadas hacia la calidad de los alimentos, especialmente en la AE.

El Instituto cuenta con un grupo especial de funcionarios para velar por el alcance de las normas técnicas de los alimentos, así mismo los padres de familia o los maestros pueden hacer trámites y gestiones para quejas y reclamos sobre el PAE ante las instancias correspondientes del ICBF, alcaldías, etc. Por último, el CONPES 113 de marzo de 2008, formula la política nacional de SAN, que contempla avances logrados en normatividad sobre control y vigilancia de los alimentos, entre los cuales se encuentra el PAE.

Condiciones de higiene de los alimentos

En Colombia se maneja el término de buenas prácticas de manufactura (BPM), que son los principios básicos y prácticas generales de higiene en la manipulación, preparación, elaboración, envasado, almacenamiento, transporte y distribución de alimentos para consumo humano, con el fin de garantizar que los productos se fabriquen en condiciones sanitarias adecuadas y se disminuyan los riesgos inherentes a la producción. El responsable de verificar que las BPM se cumplan, está en cabeza del ICBF, a través del grupo de seguimiento y monitoreo con el que cuenta el PAE.

Control de alimentación escolar en las escuelas

El control recae, en primera instancia, en los rectores de los colegios, ya que es allí donde se lleva a cabo la implementación del PAE; por parte del operador debe existir un funcionario capacitado en el manejo de alimentos, para garantizar siempre la inocuidad y la calidad de los alimentos y la preservación de los mismos. Los controles están orientados a cumplir las normas técnicas del ICBF y a que se cumpla la minuta de patrón (menús).

Infraestructura

En el caso del PAE, la planificación física del servicio debe estar acorde con las funciones que en él se deben cumplir, siendo las más comunes: recibo de alimentos, almacenamiento, procesamiento y distribución de los mismos, así como el lavado, aseo, disposición de basuras y desperdicios. Para cada una de estas actividades se debe destinar un área de trabajo específica e independiente, teniendo en cuenta que los requerimientos varían de acuerdo con el tamaño del espacio físico destinado al servicio y a las funciones que en él se cumplirán. También se debe contar con un espacio equipado para la elaboración del registro de información.

En Colombia, las condiciones de infraestructura donde se desarrolla el PAE en términos generales son buenas, sobre todo en aquellos institutos que han sido construidos en los últimos años, los cuales incorporan de manera adecuada todos los requerimientos técnicos exigidos por el ICBF. Pero, otra parte de las escuelas ubicadas en municipios pobres o con limitantes en el acceso de recursos para hacer las adecuaciones necesarias en cuanto a infraestructura, se encuentran en un nivel más bajo y son objeto de atención por parte de los entes territoriales para realizar los cambios necesarios. No existe información que permita medir cuantitativamente el nivel de escuelas en condiciones deficientes de infraestructura.

Mecanismos de participación de la comunidad

Dentro de los lineamientos y dentro del esquema institucional que rige al PAE, existen varios mecanismos que contemplan la participación activa de la comunidad, de allí se desprende que la participación social en todas sus formas (familias, maestros, comunidad, etc.) es un eje que se debe fomentar a través de distintas maneras, que no necesariamente tiene que ser la contribución monetaria (hay casos que para poder aumentar la cobertura o calidad del servicio se cobra una cuota de participación a los beneficiarios), ya que puede ser su vinculación a los consejos municipales de política social para la planeación del PAE, en el ejercicio de la veeduría ciudadana y en el apoyo al desarrollo de actividades necesarias para el funcionamiento del servicio de alimentación o el acompañamiento a los niños y adolescentes a la hora de la distribución y toma de los

alimentos, propiciando reflexiones y acciones valorativas de estos, de la vida social en espacios como el de la familia y el educativo. Se podrá vincular a toda la comunidad educativa en un programa de manejo ecológico de desechos y materiales reciclables, despertando conciencia acerca del cuidado del ecosistema y de la vida.

La participación en el PAE de las comunidades de grupos étnicos garantizará la conservación de las características específicas de cada grupo humano, en cuanto a sus hábitos alimentarios tradicionales.

Las asociaciones de padres de familias institucionalizadas en cada plantel educativo intervienen activamente a través de la figura del comité de alimentación escolar (CAE), el cual se encuentra conformado por padres, docentes o rectores de colegios. Una de sus principales funciones es la de intervenir en el proceso de selección y asignación de los cupos al interior de cada escuela y velar por la correcta ejecución del PAE. Pero, una instancia superior que permite no solamente la articulación de instituciones, privadas, públicas y sociedad civil, es la conformación de los consejos municipales de política social (COMPOS), en donde comienza la selección de los centros educativos beneficiados. El rector del COMPOS es el ICBF, que a su vez es el coordinador del SNBF.

Por último, se describe en el documento de los lineamientos técnicos del PAE del ICBF, que a nivel territorial los COMPOS deben ser presididos obligatoriamente por los alcaldes, los cuales tienen la responsabilidad de articular funcionalmente las entidades a nivel territorial y nacional, para diseñar la política pública y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los niños y adolescentes del municipio. Por lo tanto, es el espacio donde el PAE se planea, moviliza y apropia, en bolsa común, de los recursos presupuestales de las instituciones, con el fin de brindar un programa integral, amplio y con calidad a los escolares, teniendo en cuenta en este aspecto, las formas propias de organización social de las comunidades de los grupos étnicos.

Potencialidades y desafíos

Tal vez uno de los mayores retos en la comunidad es el desarrollo de la organización y participación de la comunidad en general, y de la educativa en particular (directivos y maestros de los establecimientos, padres de familia y los alumnos mismos). Por lo tanto, se debe fomentar la participación de la comunidad, pues solamente cuando se conozcan varios informes del Sistema de Seguimiento y Monitoreo al Programa de Alimentación Escolar (SEMPAE) se identificarán otras potencialidades y desafíos del programa.

Normas de monitoreo y seguimiento

Debido a que la gestión e implementación del PAE en Colombia involucra la participación de diferentes entidades, se hace necesaria la implementación del seguimiento y monitoreo bajo siete (7) componentes⁶³: normativo, estrategias, financiero, cobertura, contractual, beneficiarios y operación del servicio.

En la práctica todo el esquema del monitoreo para el cumplimiento de los estándares de calidad es la supervisión, la cual se reglamenta en la resolución 1396 de 2012, en donde el ICBF, a través del SEMPAE, consolida los datos sobre la ejecución presupuestal de ingresos, gastos y demás información oficial básica de los recursos del SGP y el PAE, del ICBF, destinados a programas de alimentación escolar en el territorio nacional. Estos deben realizarse con base en el lineamiento técnico administrativo y estándares del PAE, ya que por ley⁶⁴ la responsabilidad de implementar un sistema de seguimiento y monitoreo de los recursos destinados a alimentación escolar en los establecimientos educativos oficiales en el país, le competen al ICBF, con el fin de monitorear las coberturas alcanzadas y la eficiencia en el uso de los recursos de Programa.

Sin embargo, los entes territoriales y demás agentes deberán reportar la información que para el efecto se defina en los plazos y formatos que establezcan según reglamentación que expida el gobierno nacional. Finalmente, la supervisión opera sobre los componentes legal, administrativo, técnico y financiero y está dirigida a la entidad contratista, a la unidad de servicio y al usuario final, los cuales son los siguientes:

1. Normativo: como la implementación del PAE no solamente recae en la nación, sino que también la ejecutan los departamentos y los municipios, se hace necesaria la difusión de toda la normatividad alrededor del PAE (lineamientos técnicos, jurídicos y financieros) con estas entidades territoriales.
2. Estrategias: son los objetivos o lineamientos generales que se establecen desde el ICBF con el fin de homogenizar el PAE a nivel nacional y de orientar una política de alimentación escolar.
3. Financieros: en este sentido se trata de determinar las diferentes inversiones que se realizan en el PAE, sus fuentes de financiamiento y como estos recursos son ejecutados por los entes territoriales con el fin de poder contar con información sobre la eficiencia de los recursos y su gasto.
4. Cobertura: en este componente el trabajo se orienta a determinar la cobertura del PAE en los entes territoriales, los cuales se asignan por los siguientes parámetros: número de cupos, número de unidades aplicativas, modalidades de atención y número de días de atención programados.

⁶³Lineamientos técnicos administrativos y estándares del PAE. Versión aprobada según resolución 06054 del 30 de diciembre de 2010. ICBF.

⁶⁴Artículo 16 de la Ley 1176 de 2007.

5. Contractual: hace referencia al sistema normativo sobre los procesos de contratación con los operadores del programa, así como de los convenios y contratos suscritos con las diferentes figuras para su implementación.
6. Beneficiarios: disponer y precisar de información sobre los niños y adolescentes que son beneficiarios del programa y sobre tasas de ausentismo, de asistencia escolar y las tasas de matrícula.
7. Operación del servicio: se realiza una evaluación y seguimiento sobre el cumplimiento de los estándares de alimentación, planta física, equipo, menaje y recurso humano, establecidos para la prestación del servicio de alimentación escolar. Asimismo, el seguimiento a las entidades territoriales se orientará a determinar el cumplimiento de metas financieras y de gestión, incluyendo el cumplimiento de las disposiciones legales.

Mecanismos de evaluación

El líder en todo el proceso de la gestión del PAE es el ICBF, por ello, una de las estrategias para evaluar el cumplimiento de los estándares de calidad es la supervisión, que debe realizarse con base en el lineamiento técnico administrativo y estándares del PAE y mediante los instrumentos de supervisión que han sido definidos en la guía de supervisión de los contratos de aporte del ICBF, la cual tiene como objetivo orientar a los supervisores de contratos de aporte en el cumplimiento de las funciones técnicas de supervisión que le han sido asignadas. Para ello, contiene los principios, objetivos, competencias y procedimientos de verificación, registro y análisis del nivel de cumplimiento de los estándares, los cuales se han clasificado en estándares de estructura, proceso y resultado.

Menciona el ICBF que la supervisión opera sobre los componentes legal, administrativo, técnico y financiero y está dirigida a la entidad contratista, a la unidad de servicio y al usuario final. El detalle de los procesos y procedimientos para el desarrollo de la supervisión de este programa se encuentra en el documento Guía del sistema de supervisión de los contratos de aportes, que debe ser aplicada periódicamente.

La guía de supervisión también contempla el manual para la legalización de cuentas de las entidades contratistas de servicios de bienestar familiar, cuyo objetivo es unificar el proceso de legalización de cuentas, con el fin de que las entidades contratistas tengan un solo parámetro de uso de los recursos en todo el país y que los servidores públicos o contratistas encargados de la legalización de cuentas, así como los supervisores de contratos, cuenten con una herramienta que oriente y facilite el ejercicio de sus funciones.

Rendición de cuentas

El proceso de rendición cuentas lo establece el ICBF, a su vez, cada año la entidad debe publicar un informe de la gestión en cada uno de sus programas. Igualmente, como el PAE se desarrolla con infantes, la ley es muy clara sobre que cualquier anomalía con un menor de edad, los directivos, docentes y la comunidad educativa en general, tienen la obligación de reportar y participar en las actividades de vigilancia, seguimiento y control, con respecto al desarrollo del programa y comunicar las situaciones particulares tanto al ICBF como a otras entidades: operadores, personería municipal, veedurías ciudadanas, entre otras, según corresponda.

La Ley 1176 del año 2007, designó al ICBF como el responsable de establecer un sistema de seguimiento y monitoreo al programa de alimentación escolar denominado SEMPAAE. De acuerdo a los lineamientos técnicos del PAE, año 2010, el ICBF en el año 2009 contó con el apoyo del Gobierno del Brasil en el diseño e implementación y, a través de la resolución 5370 del 1 de diciembre del año 2011, se establecía como fecha para realizar el primer reporte de la información (con corte al 31 de diciembre de 2011), el 15 de marzo de 2012. Sin embargo, en la nueva resolución 1396 del 17 de abril del año 2012, el ICBF modifica la fecha establecida para el primer informe, postergándola para el 30 de septiembre del año 2012.

Este primer informe sobre el sistema de seguimiento establece que se deben consolidar los datos sobre la ejecución presupuestal de ingresos, gastos y demás información oficial básica de los recursos del sistema general de participaciones (SGP) y del PAE, destinados a programas de alimentación escolar en el territorio nacional.

Los motivos de la postergación del primer informe se mencionan en la resolución 1396 del ICBF, en la cual se encuentran en etapa de socialización, divulgación e implantación las categorías de un nuevo sistema, a través de un chip, por lo que las entidades responsables de reportar la información a este sistema deberán recibir capacitación en las tres nuevas categorías del Instituto y no podrán realizar los reportes de información para el año 2012 en los plazos fijados (ver resolución 1396 del 17 de abril). Lo anterior evidencia que la recolección de información es compleja y que los esfuerzos que se hacen en la actualidad están en sus etapas iniciales de validación, por lo que el acceso a la información es limitado.

Potencialidades y desafíos

Todavía falta desarrollar un mecanismo que garantice la correcta ejecución del programa de alimentación escolar en el país. El aplazamiento del primer informe contemplado en la resolución 5370 del 1 de diciembre de 2011 del ICBF, por la nueva resolución 1396 de 2012, en la cual se establecía como fecha el 30 de septiembre del 2012 para entregar el documento del primer informe, permite tener una idea de lo complejo y de los retos que

enfrenta el programa para su monitoreo y evaluación. La operación en Colombia es grande y debido a las limitantes de presupuesto el seguimiento resulta costoso.

Es importante seguir contando con el acompañamiento de países como Brasil y otros de la región, con la idea de compartir experiencias frente a esquemas de seguimiento y monitoreo. Colombia todavía debe hacer innumerables esfuerzos para desarrollar mecanismos eficientes que nos permitan evaluar no solamente el gasto público que se dedica al programa de AE, sino esquemas que permitan la correcta articulación con otra clase de programas y de sectores que reconozcan la interdisciplinariedad del mismo.

3.2 Posibilidades de compra de la agricultura familiar

3.2.1. Capacidades institucionales

a. Apoyo institucional a los agricultores familiares

En Colombia la entidad encargada de formular las políticas para las temáticas de agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, agroindustria y acuicultura, le corresponden al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, MADR,⁶⁵ como máximo rector de estos sectores es el encargado de dirigir, ordenar y ejecutar los planes, programas y proyectos que se desarrollan en estas áreas, para esto el Ministerio cuenta con nueve (9) entidades adscritas (MADR, 2012), las cuales desde diferentes ámbitos y roles contribuyen a ejecutar la política y actividades administrativas.

El apoyo a los agricultores familiares es transversal a todas las entidades, es decir, que todas las instituciones pertenecientes al Ministerio de Agricultura cuentan con líneas o programas enfocados a fortalecer la capacidad productiva de los agricultores familiares, para esto el gobierno nacional clasifica a los productores rurales en tres grandes grupos: pequeño, mediano y grande.

A pesar de que la figura de AF se encuentra ampliamente institucionalizada en programas de apoyo por entidades internacionales en el país, por ejemplo la FAO,⁶⁶ en Colombia agricultores se encuentran amparados bajo las tres clasificaciones mencionadas opera para efectos legales, tales como créditos, asistencia técnica y beneficiarios de los

⁶⁵El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en Colombia tiene una de las responsabilidades temáticas más amplias frente a ministerios equivalentes en otros países de América Latina (Piñeiro y otros, 1999).

⁶⁶Ver: FAO. (2012). Marco estratégico de mediano plazo de cooperación de la FAO en agricultura familiar en América Latina y el Caribe 2012-2015 V14. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/publicaciones/marco-estrategico-cooperacion-fao-agricultura-familiar-alc/>

diferentes programas. Así, bajo estos esquemas de clasificación funcionan también las diferentes entidades adscritas al Ministerio de Agricultura.

En el cuadro 25 y en la figura 5 se muestran las instituciones y sus principales roles misionales, estas entidades se encuentran adscritas en la actualidad al MADR, que en su mayoría fueron creadas durante la última década, luego que durante los años 90 en Colombia se impulsara una profunda reforma institucional y se liquidaran otras, producto de un cambio en la política agropecuaria colombiana.

La reforma de la década de 1990 se orientó principalmente a las siguientes estrategias: eliminación del Estado en la comercialización, reestructuración del sistema nacional de ciencia y tecnología, fortalecimiento de los mecanismos financieros del sector a través de FINAGRO y la descentralización de actividades del MADR (Piñeiro y otros, 1999).

Cuadro 25. Entidades adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Entidad	Funciones principales
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER	Promover la identificación y consolidación económica y social de las áreas de desarrollo rural mediante el apoyo técnico y financiero a programas de desarrollo productivo agropecuario, forestal y pesquero, que permitan a los actores rurales la identificación de oportunidades que su realidad les ofrece y la concertación de las inversiones requeridas. Facilitar a los pequeños y medianos productores rurales el acceso a la tierra y demás factores productivos, promoviendo diferentes alternativas para el uso eficiente, racional y sostenible de los mismos.
Instituto Colombiano Agropecuario, ICA	El ICA diseña y ejecuta estrategias para prevenir, controlar y reducir riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales que puedan afectar la producción agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola de Colombia. Realiza inspección y control de productos. Adelanta la investigación aplicada y la administración, investigación y ordenamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, con el fin de proteger la salud de las personas, los animales y las plantas y asegurar las condiciones del comercio.
Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, CORPOICA	Generar conocimiento científico y soluciones tecnológicas a través de actividades de investigación, innovación, transferencia de tecnología y formación de investigadores, en beneficio del sector agropecuario colombiano.
Banco Agrario de Colombia S.A	Además de cumplir con todas las funciones establecidas como una entidad bancaria competitiva en un mercado financiero, le compete ser el principal aliado financiero del sector agropecuario en Colombia, a través de brindar oportunidad en los servicios solicitados (créditos agropecuarios para proyectos productivos y de vivienda rural entre otros), ofrecer soluciones financieras especializadas y cobertura en todos los municipios del país.
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, FINAGRO	Promueve integralmente el desarrollo del sector rural y agropecuario mediante la financiación de proyectos y facilitando el acceso a los instrumentos de apoyo establecidos en la política pública, que permitan a sus beneficiarios el desarrollo empresarial con carácter competitivo y eficiente.

Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A., FIDUAGRARIA	Es una sociedad anónima de economía mixta, sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Ser una sociedad fiduciaria transparente y confiable con vocación rural que presta servicios de calidad, contribuyendo al desarrollo económico y social del país.
La Corporación Colombia Internacional, CCI	Es una entidad autónoma de participación mixta, cuenta con aportes de capital del sector privado (gremios agrícolas y empresas) y del gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Formula y ejecuta proyectos y operaciones nacionales e internacionales relacionados con información de la economía agrícola y desarrollo del sector.
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, UAEGRTD	Una de sus principales funciones establece que tendrá como eje fundamental la de servir de órgano administrativo del gobierno nacional para la restitución de tierras de los despojados, debido a la gran cantidad de población despojada de sus tierras a raíz del conflicto armado que vive Colombia.
Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, UPRA	Tiene por objeto orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. Para ello la UPRA planifica y produce lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias.

Fuente: MADS.

Figura 5. Entidades e instituciones públicas del sector agropecuario colombiano



Fuente: elaboración propia e información de MADS.

b. Apoyo institucional no gubernamental a los agricultores familiares

Frente al panorama de ONG vinculadas al sector agropecuario en Colombia, no se cuenta con un listado oficial que permita establecer un número preciso de entidades que trabajan por el mejoramiento del bienestar del sector agropecuario y tampoco existe información financiera consolidada que establezca cuántos recursos se destinan para financiar los diferentes programas o proyectos que estas entidades llevan a cabo, sobre todo si se considera que algunos de estos programas se desarrollan de manera conjunta a través de un convenio con el gobierno nacional.

En el cuadro 26 se listan algunas organizaciones que trabajan en el territorio colombiano, enfocándose en una asistencia técnica y otras en el mejoramiento genético de semillas o de factores productivos.

Cuadro 25. Organizaciones enfocadas en asistencia técnica

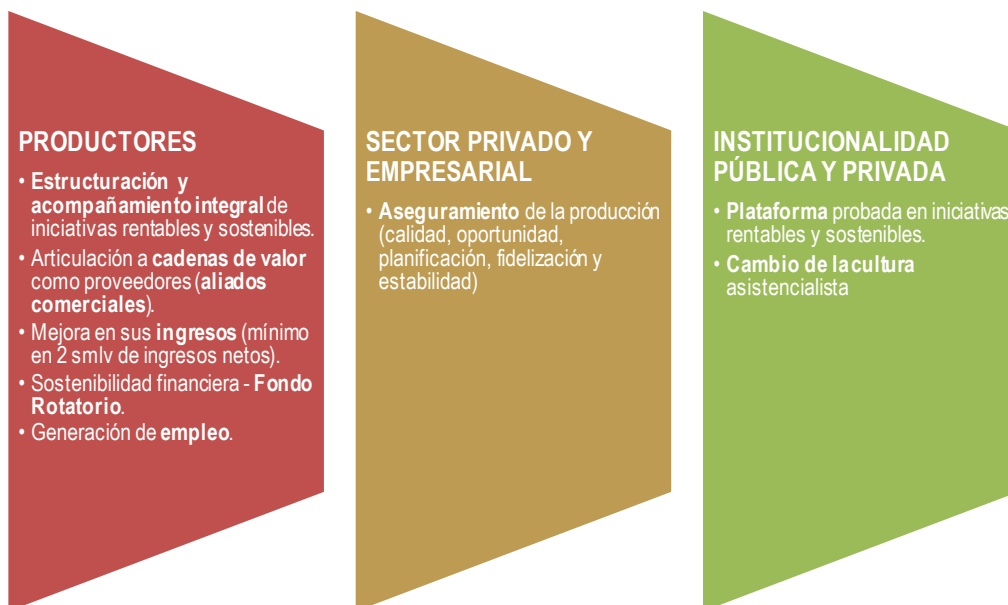
Sigla	Organización	Actividades
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (Food and Agricultural Organization)	Brinda asistencia técnica especializada al Gobierno en temas de agricultura y alimentación, a través de temas sobre cultivos, producción y salud animal, pesca, acuicultura, forestería y manejo de bosques.
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical	Institución de investigación agrícola que a través de diferentes programas de agricultura ecoeficiente, puede aprovechar mejor los recursos para hacerse más competitivos y lograr incrementos de productividad sostenibles, mientras deja una huella ecológica mínima, con el fin de reducir la pobreza rural.
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura	Provee cooperación técnica, innovación y conocimiento especializado para el desarrollo competitivo y sustentable, contribuyendo al mejoramiento de la vida de los habitantes del campo.
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	Institución de crédito para proyectos rurales que opera en el país, el cual tiene por objeto garantizar una seguridad alimentaria mediante la integración de las poblaciones rurales al flujo principal del desarrollo económico, rural y nacional.
CDKN	The Climate and Development Knowledge Network	Institución que apoya el desarrollo compatible con el clima a través de asesoramiento y asistencia técnica en el campo agrícola.
ACADESAN	Asociación Campesina del Medio y Bajo San Juan	ONG cuyas actividades se centran en luchar por la titulación colectiva del territorio, permitiendo la administración y el manejo de los recursos para beneficio de la comunidad sanjuaneya.
ACC	Acción Campesina Colombiana	ONG que lucha por los derechos sociales y populares del sector agrícola, en especial de los pequeños agricultores (campesinos).

c. Coordinación interinstitucional e intersectorial para el sector de la AF

En Colombia existe un mecanismo de coordinación que bien pudiera entenderse o tomarse como un proyecto de apoyo vinculado al sector de la AF, el cual tiene por finalidad identificar las posibles alianzas productivas, que consiste en la unión de por lo menos dos agentes de la economía, uno conformado por la organización de productores o pequeños campesinos, y un segundo participante de perfil empresarial, el cual tiene por nombre *Proyecto de apoyo a alianzas productivas*⁶⁷ (PAAP), del Ministerio de Agricultura (ver figura 6).

El proyecto está dirigido a pequeños productores agropecuarios y a empresarios agricultores que pudieran ser proveedores de insumos, compradores de la producción o transformadores de la misma. La característica principal de la unión de la oferta y la demanda debe ser la de compartir riesgos y beneficios en un proyecto productivo en actividades vinculadas al agro.

Figura 6. Apoyo y beneficios del Proyecto Alianzas Productivas



El mecanismo de coordinación para poner en funcionamiento esquemas de alianzas interinstitucionales comienza con una convocatoria pública en la cual, a través de la

⁶⁷ Proyecto alianzas productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Disponible en: http://www.minagricultura.gov.co/02componentes/08rur_04alianzas.aspx

presentación de proyectos, se conocen las propuestas de alianzas entre los pequeños productores y los compradores. Posteriormente se evalúan hasta que son inscritas ante una fiduciaria, con el fin de garantizar una sostenibilidad financiera.

Lo anterior busca la vinculación de los pequeños productores a nuevos mercados, garantizando la compra de la producción de los pequeños productores. La presentación de los proyectos comienza con una comisión intersectorial nacional (CIN), la cual se encuentra constituida por diferentes entidades del sector público y privado, entre estos están el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que es el encargado de coordinar la comisión, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y posteriormente el Departamento Nacional de Planeación, entidad encargada de articular todo el proyecto y de gestionar estudios técnicos.

En el cuadro 26 se hace un balance de los logros alcanzados en los beneficiarios del PAAP del MADS, durante la vigencia del año 2011.

Cuadro 26. Balance año 2011 del Proyecto Alianzas productivas

Nombre	Valor
Número de alianzas productivas	127
Número de departamentos beneficiarios	27 ⁶⁸
Familias beneficiadas	7.188
No. hectáreas asociadas	13.531
Valor de los proyectos	US\$ 65.226.764 ⁶⁹

Fuente: Informe de gestión 2011, MADR.

d. Apoyo del gobierno para las compras locales

La prioridad de las compras locales en Colombia se desarrolla a nivel regional en donde el Programa tiene presencia a través de la Red de Seguridad Alimentaria, RESA, a cargo del

⁶⁸ Colombia tiene un total de 32 departamentos y una división administrativa (Bogotá Distrito Capital).

⁶⁹ Cálculos hechos por el autor con base en información publicada en el informe de gestión año 2011 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Valor en pesos colombianos \$116.495 millones, tasa de conversión 1.786 pesos colombianos por un (1) dólar.

Departamento de la Prosperidad Social, DPS, que apoya las compras locales. Estos programas se enfocan más en el establecimiento de unidades de producción de autoconsumo para una población, generando aspectos positivos en las familias beneficiadas, tales como un ahorro en sus ingresos producto de no gastar en la compra de productos destinados a la alimentación y la promoción de otros aspectos, de los cuales sobresale el consumo de alimentos y productos locales.

En Colombia, las compras locales no son una prioridad, a pesar de los programas de apoyo de Alianzas Productivas y de RESA, se quedan cortos en sus alcances como programas de apoyo a las compras locales. Así, los esfuerzos del Ministerio de Agricultura son insuficientes frente a las inmensas necesidades de fortalecer las capacidad de apoyo en las compras locales y esto se puede evidenciar fácilmente en que no existe una ley vinculante con las compras locales; los pocos esfuerzos se concentran en uno o dos proyectos.

Pero, hay que recordar que la visión que tiene el Ministerio de Agricultura en Colombia es la política de la no intervención en la comercialización, por ello los programas actuales están enfocados en fortalecer al pequeño productor o en generar mecanismos que pudieran acercar la oferta con la demanda, que es lo que hace alianzas productivas. Así que los esfuerzos o las estrategias del gobierno se concentran en la actualidad en el Proyecto de Alianzas Productivas del Ministerio de Agricultura.

Entre los principales retos que tiene Colombia frente a la producción agrícola y las compras locales, se encuentra el acceso a tierras, la legalización de predios rurales, el despojo de pequeñas familias campesinas de sus predios rurales, integración de la AF a los mercados, transferencia de tecnología, asistencia técnica, asistencia económica y mejor focalización de los recursos de crédito.

Las estrategias de financiamiento en el gobierno colombiano provienen principalmente de líneas de créditos con la Banca Multilateral, cuyo trámite se valida en el país con la aprobación formal por parte del Departamento Nacional de Planeación, DNP, a través de un documento CONPES,⁷⁰ por ejemplo, en el caso del Programa de Alianzas Productivas,⁷¹ se estableció un crédito con la banca multilateral por US\$ 30 millones para

⁷⁰ El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, fue creado por la Ley 19 de 1958; es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograr este fin, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. El Departamento Nacional de Planeación desempeña las funciones de secretaría ejecutiva del CONPES y CONPES Social, por lo tanto, es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión.

⁷¹ CONPES 3467. Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral por un valor de hasta US \$30 millones o su equivalente en otras monedas, para financiar

ejecutar la II fase del programa, el cual se ejecutaría a través de cinco (5) desembolsos y abarcaría desde el año 2008 hasta el año 2012.

e. Marcos legales, políticas y estrategias de fomento a la AF

Los programas y políticas del sector agrícola están diseñados para dar alcance a toda la población, es decir, que tanto los pequeños agricultores como los medianos y grandes tienen acceso a diferentes líneas de crédito y de subsidios. En el cuadro 27 se muestran los programas que caracterizan la población objetivo de los pequeños agricultores.

Cuadro 27. Marco legal, políticas y estrategias de fomento de la AF y la SAN en Colombia

Nombre del programa	Institución	Descripción
Programa de Apoyo Alianzas Productivas	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	<p>Modelo de desarrollo organizativo y empresarial que vincula pequeños productores rurales a mercados, a través de un aliado comercial formal, con una propuesta productiva rentable, sostenible y competitiva. Requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vinculados al sector agropecuario por lo menos durante 3 años • Alfabetos (por lo menos un miembro del hogar) • Activos que no superen los 200 salarios mensuales legales vigentes (aproximadamente US\$ 63.46072) • Con ingresos netos mensuales inferiores a 2 salarios mensuales legales vigentes (aproximadamente US\$ 635) • Con al menos el 75 % de estos ingresos de actividades agropecuarias • Menos de 2 unidades agrícolas familiares de explotación agropecuaria
Programa RESA	Departamento de la Prosperidad Social	El objetivo del programa es ayudar a los habitantes rurales, en especial a los vulnerables por acciones de la violencia (conflicto armado interno), a mejorar el acceso a los alimentos y con ello alcanzar mayores niveles de seguridad alimentaria (los hogares rurales en Colombia sufren de severos niveles de inseguridad)

parcialmente el Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas, fase II. Departamento Nacional de Planeación, DNP. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3467.pdf>

⁷²Cálculos propios con base en un salario mensual de 566.700 pesos colombianos y tasa de cambio de 1.786 pesos por un dólar.

		alimentaria). Con base en lo anterior, el Programa ofrece adelantar, en los hogares de los productores agropecuarios, una estrategia de producción de alimentos para el autoconsumo. Para participar en el Programa se requiere tener acceso a tierra propia o a la que puedan acceder legalmente por el tiempo de duración del proyecto, no tener cultivos ilícitos, aceptar que la producción es principalmente para el autoconsumo y solo los excedentes podrían utilizarse con fines comerciales, estar dispuestos a participar en los talleres de capacitación dictados por los operadores y que las familias estén dispuestas a participar como grupo.
Adjudicación de Tierras	INCODER	El INCODER, a través de diferentes programas, ⁷³ realizó la adjudicación de tierras durante el 2011; adjudicó en todo el territorio nacional 544.803 hectáreas de tierra a 19.294 familias campesinas desplazadas y en el primer trimestre de 2012, 64.214 hectáreas de tierra a 4.853 familias campesinas desplazadas.
Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011	MADR	El programa consiste en la devolución de tierras despojadas a la población campesina por parte de grupos ilegales y está a la cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

A nivel nacional se cuenta con la presencia de diferentes entidades de apoyo al pequeño agricultor, a través de la transferencia de tecnología y la asistencia técnica (ver cuadro 28).

Cuadro 218. Programas y proyectos no gubernamentales de apoyo a la AF y la SAN en Colombia

Nombre del programa	Institución	Descripción
Fortalecimiento institucional para el fomento de la competitividad de las cadenas agroproductivas, el desarrollo empresarial y el acceso a mercados	IICA	Contribuir al afianzamiento de las capacidades institucionales orientadas al fomento de la competitividad agropecuaria de los territorios rurales. Debido a que los pequeños y medianos productores y microempresarios rurales son los actores más vulnerables, presentan debilidades en su organización, sistemas productivos, acceso a tecnología, créditos y tierras, que les impide ser competitivos y a través del programa se generan propuestas con agregación de valor.
Proyecto de buenas prácticas agrícolas y seguridad alimentaria en el departamento de Antioquia	FAO	Con la ejecución de este proyecto, el departamento de Antioquia pretende fortalecer las acciones que vienen siendo desarrolladas en el marco del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional, MANA, para

⁷³Los programas del INCODER de adjudicación de tierras se presenta a través de los siguientes programas: Subsidio Integral de Tierras, Predios Fondo Nacional Agrario, Titulación de Baldíos a Campesinos, Titulación Colectiva a Comunidades Negras y Constitución y Ampliación de Resguardos. Disponible en: <http://www.incoder.gov.co/portal/default.aspx>

		incrementar la oferta local, disponibilidad y acceso a los alimentos, de manera que las comunidades generen procesos de autogestión, por medio del adecuado manejo de las explotaciones y con consecuentes mecanismos de mercadeo y manejo en poscosecha, con metodologías más limpias en todas etapas de la producción, sin perder el fortalecimiento organizacional y comunitario.
Fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia, PROSEAN	FAO	Mejorar la situación alimentaria y nutricional de las familias vulnerables e ir cumpliendo con los compromisos reiterados por el gobierno de reducir a la mitad los que padecen hambre en el país antes de 2015. Se ubica a nivel nacional.
Programa desarrollo de las oportunidades de inversión y capitalización de los activos de las microempresas rurales	FIDA-MADR	El programa, a través de la asignación de recursos para la cofinanciación de propuestas de negocios rurales, promueve la seguridad alimentaria invirtiendo en el desarrollo de proyectos productivos, fundamentalmente a través de la mejora de la estructura productiva con asistencia técnica, desarrollo de sistemas de comercialización y mejoramiento del paquete tecnológico. También fomenta la adopción de estrategias tendientes a mejorar la calidad e inocuidad de alimentos producidos por los campesinos en sus organizaciones microempresariales. Se han apoyado 151 proyectos con los cuales se han beneficiado cerca de 3700 familias.

f. Definición de la AF

El término de AF no se maneja a nivel institucional, para efectos legales en el país se utiliza “pequeño productor”. FINAGRO, institución financiera que promueve integralmente el desarrollo del sector rural y agropecuario mediante la financiación de proyectos, establece las características generales para los agricultores que se enmarcan en esta categoría (ver cuadro 29).

Cuadro 29. Requisitos para ser calificado como pequeño productor

Productor	Descripción
Pequeño (productor)	Que los activos totales no superen \$82,171,500 (\$46,009 dólares).
	Por lo menos el 75 % de activos estén invertidos en el sector agropecuario o que no menos de las dos terceras (2/3) partes de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria.
	Pequeño productor o asociación de productores cuando todos sus miembros califiquen individualmente como pequeños productores.

Fuente: MADR-FINAGRO.

g. Potencialidades y desafíos de la AF

El desarrollo de la AF (pequeño productor) es precario. En materia de información, el último censo agropecuario, 1970-1971, y durante los últimos años el DANE, se ha encargado de publicar encuestas específicas para el sector agropecuario, las cuales están orientadas en proveer información sobre área de siembra, producción y rendimiento referente a algunos cultivos. En contraste con la experiencia de Brasil, que en un periodo de dos décadas ha llevado a cabo dos grandes censos agropecuarios que le han permitido tener información relevante sobre la participación de la producción y su contribución a la economía por parte de la AF.

En el marco institucional, el sector agrícola en el país se destaca por una debilidad muy marcada hacia los pobladores rurales, sobre todo aquellos que no están agremiados. Algunos estudios realizados en el sector agropecuario en ALC, permiten concluir que el Ministerio de Agricultura de Colombia tiene un mandato bastante amplio⁷⁴ frente a otros países, que para esas mismas temáticas cuentan con tres ministerios, como es el caso de Brasil.

La estructura de dicho Ministerio en Colombia es particularmente compleja, destacándose la presencia de consejos y fondos, los cuales, en su gran mayoría, están constituidos por personas del sector privado, entonces resulta llamativo que estén personas tengan que integrar estos consejos y que a su vez formulen, en algunas ocasiones, políticas públicas de áreas específicas.

En otras palabras, la institucionalidad del sector agropecuario en Colombia se encuentra enmarcada por la sólida presencia de los gremios. Las políticas que se han implementado durante las dos últimas décadas claramente se han enfocado en el beneficio de los productores más organizados, mientras que otros actores sociales del sector rural, como familias y organizaciones campesinas con menos capacidad de organización y con debilidades estructurales, políticas y económicas, no han encontrado representación ante el Estado, de forma que se han visto obligadas al desplazamiento forzado y al abandono de sus tierras, lo que es un problema muy grave que en la actualidad el gobierno de turno quiere solucionar.⁷⁵

Como ya se mencionó, las relaciones de la institucionalidad del sector agropecuario son complejas, pues se puede encontrar en algunas regiones del país una fuerte presencia del

⁷⁴Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, agroindustria y acuicultura.

⁷⁵Ver: <http://www.restituciondetierras.gov.co/>

Estado a nivel institucional, así como de algunas ONG o el desarrollo de programas internacionales de ayudas al sector agropecuario para familias campesinas, productores no agremiados, desplazados o víctimas de la violencia mediante subsidios, créditos, compra o adecuación de tierras, vivienda y otras clases de ayuda y asistencia social. Pero, todas estas ayudas no logran disminuir los niveles de pobreza y desigualdad que se vive en la mayoría de los municipios rurales, los cuales se caracterizan por tener los índices de pobreza y de miseria más altos en Colombia.

Las potencialidades de la AF radican en diferentes aspectos, el más sobresaliente es la riqueza de los factores productivos que hay en todo el territorio nacional, con diferentes clases de suelos, pisos térmicos, biodiversidad y ecosistemas. En consecuencia, el 70 % de los 1.223 municipios que tiene Colombia son considerados con vocación agrícola o se destacan por su potencialidad.

Un segundo aspecto a potencializar es la parte social de las comunidades asentadas, debido al sentido de pertenencia que tienen por la vocación y producción agrícola. Un tercer aspecto a fortalecer es la intervención del Estado colombiano, el cual tiene muchas oportunidades de transformar el sector rural contribuyendo a un crecimiento sostenible de la AF en el país, solo debe orientar y formular políticas que garanticen un desarrollo equitativo dentro de las inequidades que ofrece el libre mercado en la actualidad.

3.2.2. Capacidades de desarrollo agrícola

a. Capacidad de producción

Los grados de organización en el productor rural (campesinos) son bajos y desiguales, los pequeños y medianos productores presentan debilidades en su organización y saber cuántos campesinos se encuentran agremiados es difícil, pues no se tiene una caracterización socioeconómica del sector agrícola en Colombia por falta de un censo reciente.

Sin embargo, a pesar de la variedad de organizaciones presentes en el país, entre ellas se respetan sus autonomías y los criterios de su accionar, muchos de sus socios fueron asesinados en las décadas de los años 80 y 90 por el conflicto armado que se vive en el país, el cual se desarrolla principalmente en la zona rural. Finalmente, uno de los principales retos que deben asumir los pequeños productores para poderse agremiar y organizarse, es el aislamiento en el que se vive en las zonas rurales, su baja capacidad de liderazgo y los altos niveles de pobreza, que en muchas ocasiones ha provocado el desplazamiento a los grandes centros urbanos.

Colombia no cuenta con información confiable que permita estimar el aporte que la AF hace al sector agropecuario, sin embargo, algunos estudios adelantados (Forero Alvarez,

Ezpeleta, Galarza y Torre, 2003) estimaban que la participación podría corresponder al 62 % de la economía del sector y que los productos predominantes de estas economías familiares correspondían principalmente a papa, maíz, panela, yuca, frijol, ñame, ajonjolí, tabaco, fique, cacao, hortalizas, frutales para el consumo interno, café tradicional y café tecnificado en superficies menores a 10 ha.

Las cooperativas de campesinos en el país se caracterizan, principalmente, porque surgieron del abandono de las funciones que le correspondían al Estado colombiano, así que la mayoría de asociaciones campesinas son reivindicaciones sociales por la lucha de sus derechos, otras de ellas se dedican fundamentalmente al ahorro, al crédito, al consumo y en otros casos a la provisión de insumos para la producción agropecuaria (ver cuadro 30).

Cuadro 30. Listado de las principales asociaciones campesinas en Colombia

Nombre	Departamento o municipio	Dirección	Número de asociados	Tipos de productos	Nivel productivo
Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria	Nacional	Calle 17 No. 10-16, Off. 104 +57-1-2827020 Bogotá, Colombia	Se desconoce ⁷⁶	Gremial	Gremial
Asociación de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia, ANMUCIC	Manizales - Caldas	isolinaarango@yahoo.es	800 mujeres asociadas	Es una organización gremial de género, de servicio social y sin ánimo de lucro, constituida por 17 asociaciones municipales de mujeres campesinas, negras e indígenas, las cuales aglutinan mujeres de carácter municipal, corregimental y veredal, desplazadas por la violencia.	
Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC	Presencia en 10 departamentos	Carrera 5A No. 9 - 05 Sur - Bogotá Telefax (1) 5608451		Gremial	Gremial
Asociación Campesina del	Zona norte y Santander	cimitarra@mixmail.com		Gremial	Gremial

⁷⁶Debido a la situación de violencia que han vivido los sindicatos en Colombia, no fue posible recolectar algunos datos de este cuadro.

Valle de Cimitarra, ACVC					
Central de Cooperativas del Sector Agropecuario, CECORA	Nacional	Transversal 28 # 37-20 Bogotá Tel. 3683086 cecora@terra.com.co		Gremial	Gremial
Federación Agraria Nacional, FANAL	Nacional	Carrera 10 No. 7-33 Piso 7 Bogotá Tel (571) 2336749		Gremial	Gremial
Acción Campesina Colombiana, ACC	Nacional	accióncamcol@yahoo.com		Gremial	Gremial
Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias, FENACOA	Nacional	Calle 16 # 13-49 Oficina 302 Tel. (571) 3345497 2819204 fenacoa@wanadoo.es		Gremial	Gremial

b. Capacidad productiva de los agricultores familiares/cooperativas

Uno de los pilares que facilita el desarrollo agrícola se sustenta en el potencial de los recursos naturales, sobre los cuales se plantea el modelo agrícola acompañado de una serie de políticas que van desde lo económico y técnico, hasta lo social. En el primer aspecto, Colombia presenta una riqueza natural en términos de la variedad de sus suelos, en la riqueza de la oferta hídrica y en la variedad de sus climas, entre otros aspectos igual de importantes, como la biodiversidad de sus recursos genéticos, en especial vegetales y animales. Sin embargo, su capacidad productiva es limitada debido a la debilidad de sus sistemas productivos, acceso a tecnología, créditos y sobre todo tierras (ver cuadro 31).

Cuadro 31. Capacidades del desarrollo agrícola

Capacidad	Presencia
Infraestructura y equipamientos para el incremento de la producción	Sí () No (x)
Acceso a tecnologías de producción (semillas de calidad, insumos, silos, secadoras, acopiadoras, tecnologías de procesamiento, almacenamiento, transporte, mecanismos de riego)	Sí () No (X)
Capacidad de respuesta a eventos climáticos (lluvia, sequilla, inundaciones)	Sí () No (x)
Capacidad técnica (sobre control de granos y plagas, mitigación de riesgos, almacenamiento, nuevas tecnologías)	Sí () No (x)
Productos con calidad	Sí (x) No ()
Productos en gran cantidad	Sí () No (x)
Productos con precios competitivos en el mercado	Sí () No (x)

Cumplimiento de los requisitos para acceder a los fondos de instituciones de crédito	Sí () No (x)
--	----------------

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, la oferta de la producción de la AF se sustenta en sus sistemas productivos, sobre los cuales se conocen algunos estudios que permiten concluir que ha crecido gracias a modelos tecnológicos de pequeña escala, los cuales son intensivos en el uso de agroquímicos y de mano de obra. También se han incorporado técnicas como el riego por aspersión, que les permite obtener producciones más altas. No obstante, algunos sectores que eran tradicionalmente de economías familiares, como los frutales y las hortalizas en algunas regiones de la zona andina, han sido desplazados por productores muchos más grandes (capitalistas), lo que les ha quitado participación en estas clases de mercados.

Dentro del pequeño rural productor no existe una verdadera política de desarrollo rural que integre diferentes factores técnicos, la mayoría de los programas se enfocan en una economía de mercado donde se le facilita a los productores el acceso a créditos, lo que trae consigo, en muchas ocasiones, la pérdidas de sus predios rurales por el vencimiento de las cuotas, desconociendo que la asistencia técnica o el acceso a factores de producción no son eficientes.

Hay regiones en el país donde se presentan retrasos en sus formas de producción, originados en el abandono de la asistencia técnica del gobierno y de una política de desarrollo rural coherente con las necesidades de los nuevos mercados. Lo más grave es que en muchas partes del país se evidencian retrasos en los hogares rurales por mala alimentación, evidenciando casos de desnutrición que han sido ampliamente documentados a nivel nacional; resulta paradójico que muchos de estos casos provengan de zonas en donde existe una amplia y variada oferta en términos de los recurso naturales (suelos, agua, climas) y mano obra. Lo anterior pone en evidencia el fracaso del modelo de desarrollo que está implementando el país, por lo tanto se hace necesaria una reforma profunda en la política agraria colombiana, que igual a Brasil, sea complementaria con otros programas sociales.

c. Políticas y programas para el desarrollo agrícola

Las políticas y programas para el desarrollo agrícola se presentan en el cuadro 32.

Nombre del programa	Institución	Descripción
Programa de Desarrollo Rural con Equidad, DRE (AIS)	MADR	El programa está vinculado con políticas orientadas a fortalecer la seguridad alimentaria de los colombianos, mejorar la competitividad de la producción agropecuaria y reducir la desigualdad social en el campo a través del crédito subsidiado hacia los pequeños y medianos

		agricultores, privilegiando la asignación de recursos a productores asociados y estimular la integración de grandes y medianos con pequeños.
Línea Especial de Crédito, LEC	MADR	La línea de crédito es un programa orientado a financiar en condiciones favorables, los proyectos agrícolas asociados con la siembra y mantenimiento de cultivos de ciclo corto, especialmente aquellos que hacen parte de la canasta básica de alimentos y otros de interés exportador o sensible a las importaciones. Una de las condiciones favorables de la línea especial de crédito del programa DRE es el subsidio a la tasa de interés.
Programa de Oportunidades Rurales	MADR	El programa cuenta con el componente de servicios técnicos rurales, con el fin de facilitar recursos de cofinanciación para que las asociaciones de microempresarios accedan a servicios técnicos rurales, en beneficio del desarrollo de sus emprendimientos productivos. Para acceder a dichos recursos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural organiza convocatorias públicas anuales en las que se seleccionan las mejores propuestas.

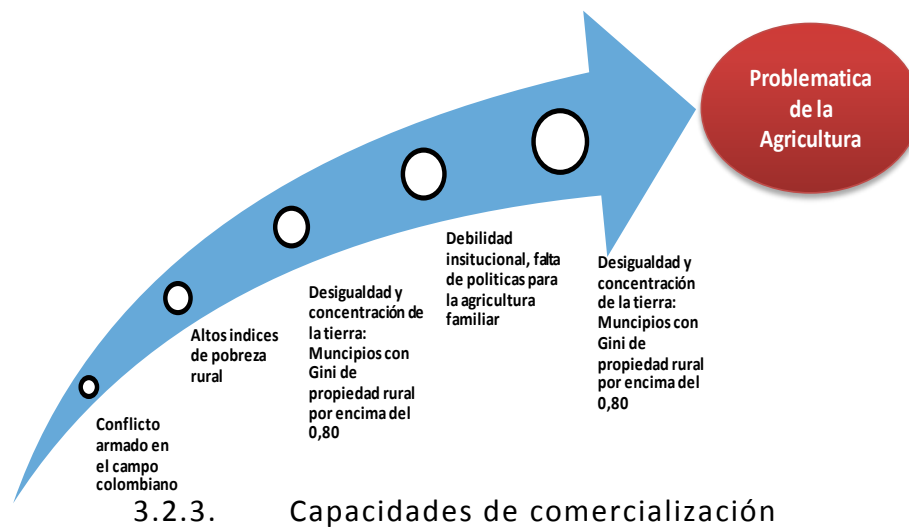
d. Potencialidades y desafíos

La potencialidad de la AF se centra básicamente en la capacidad productiva que tienen los sistemas de producción campesinos, debido principalmente a la riqueza de los suelos y a la innumerable oferta hídrica con la que cuenta el país.

Por otra parte, las limitaciones de la AF se centran en las limitaciones del acceso a la tierra, en el acceso a nuevas tecnologías que les permitan ser más competitivos, acceso a capital (créditos, recursos financieros) y se destaca la crítica situación que se presenta en cuanto al nivel de asistencia técnica, que en la mayoría de los municipios es nula o muy deficiente y no se toma en cuenta la baja capacidad que tienen estos productores para insertarse en un mercado cada vez mas competido.

Los pequeños productores no cuentan con las herramientas suficientes para atender grandes demandas de alimentos, ni logran competir por precios; en el mejor de los casos, no cuentan con los recursos tecnológicos, ni con la asistencia técnica necesaria para cumplir con las cuotas de producción. Un ejemplo más grafico de esta situación se encontró en las tres visitas que se realizaron a una zona donde operaba el PAE, la cual se caracteriza por tener municipios agrícolas y en donde se encontraron productos importados como frijol, arveja verde y garbanzo (ver figura 7).

Figura 7. Problemática y desafíos de la agricultura familiar



a. Marcos legales y normativas dirigidas a las compras públicas

El marco normativo y legal de las compras públicas es bastante amplio, pues establece un proceso previo a la selección del contrato, es decir, que se establecen en el marco jurídico del país una sucesión de etapas que tienen actividades previas y posteriores, por lo que comúnmente estas se agrupan en actividades precontractuales, contractuales y poscontractuales.

En el caso del ICBF existe un régimen especial para la contratación, debido a la naturaleza de sus objetivos, que son formular y coordinar la ejecución de la política pública de protección social a la niñez, los jóvenes menores de edad y la familia, el cual se denomina Régimen Especial de Aporte, por lo tanto, en el manual de contratos del ICBF se menciona que los contratos que celebre el ICBF para la operación de sus programas misionales, se rigen por las normas sobre contrato de aporte (junio de 2012).

Las tres figuras especiales del régimen especial de aporte contemplan las siguientes modalidades para selección de operadores de programas:

- Contratación directa de aporte: consiste en la contratación directa del operado, siempre que se cuente con el concepto de idoneidad técnica, administrativa y financiera, emitido por el supervisor del contrato, el cual se fundamentará en los

resultados del proceso de verificación de los estándares, en los informes de cumplimiento del objeto y las obligaciones contractuales.

- Convocatoria pública: en este caso la selección de los operadores de los programas del ICBF se efectúa mediante convocatoria pública, que se publica en la página web del ICBF, previa justificación clara y precisa de la dependencia interesada o la respectiva dirección regional.
- Convocatoria pública con lista de habilitación de oferentes: consta de dos fases, en la primera de ellas se adelanta una convocatoria pública para conformar la lista de habilitación de oferentes a nivel nacional y determinar la capacidad máxima de operación de cada proponente individual. En la segunda fase serán seleccionados, de la lista de oferentes habilitados, los operadores a nivel regional.

En los casos en que las compras públicas no estén mediadas por el ICBF, se aplicará la contratación estatal que se rige por la Ley 80 de 1993, básicamente existen tres figuras:

- Selección abreviada: corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.
- Concurso de méritos: corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación. En este último caso, la conformación de la lista de precalificados se hará mediante convocatoria pública, permitiéndose establecer listas limitadas de oferentes, utilizando para el efecto, entre otros, criterios de experiencia, capacidad intelectual y de organización de los proponentes, según sea el caso. De conformidad con las condiciones que señale el reglamento, en el desarrollo de estos procesos de selección, las propuestas técnicas o de proyectos podrán ser presentadas en forma anónima ante un jurado plural, impar, deliberante y calificado.
- Contratación directa: solamente procederá en los siguientes casos: urgencia manifiesta, contratación de empréstitos y contratos interadministrativos; siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos. Se exceptúan los contratos de obra, suministro, encargo fiduciario y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o de selección abreviada.

Las tres figuras anteriores no se utilizan para la compra directa de alimentación escolar, ya que en Colombia existe una figura que es el operador privado, generalmente este agente es quien realiza la compra a los centros de abastos de alimentos. Por lo anterior, el ICBF

viene adelantando durante el año 2012 un acercamiento de los operadores con los agricultores familiares, para sensibilizar y para dar cumplimiento con lo establecido en la convocatoria, en donde se exige que las compras de alimentos que hacen los operadores sean a los AF (regionalmente o localmente).

EL ICBF no implementa directamente la operación del PAE en Colombia, para esto selecciona operadores privados, los cuales son los que brindan el complemento alimentario a los niños y adolescentes escolarizados acorde a los lineamientos técnicos administrativos y estándares definidos por el ICBF.

En el cuadro 33 se muestra un ejemplo del departamento del Cauca, ubicado al suroccidente de Colombia, muy cerca de la frontera con el Ecuador, en el cual se muestran las diferentes modalidades de contratación de operadores para ejecutar el PAE en este departamento y los días que son ejecutados en cada programa; como se puede observar en el cuadro, una zona al interior del departamento puede tener una o varias figuras de modalidades bajo la cual se implementa el PAE.

Cuadro 33. Tipos de contratación y duración en días del PAE, departamento del Cauca, Colombia, 2012

Zona	Días contratados	Modalidad
Zona 1	164	Convenio tripartito
Zona 2	164	Convenio tripartito
Zona 3	180	Convocatoria pública
Zona 3	130	Convenio tripartito
Zona 4	164	Convenio tripartito
Zona 5	180	Convocatoria pública
Zona 5	116	Convenio tripartito
Zona 6	145	Convenio tripartito
Zona 7	180	Convocatoria pública
Zona 8	180	Convocatoria pública
Zona 9	164	Convenio tripartito
Zona 10	164	Convenio tripartito
Zona 11	140	Convenio tripartito
Contratación directa	180	Contratación directa

Fuente: Dirección de Niñez y Adolescencia del ICBF.

Los diferentes tipos de contratación descritos estarán sujetos a los mismos procedimientos, lo que cambia es el objeto del contrato y los parámetros jurídicos que amparan la contratación, así que generalmente se deben seguir los siguientes lineamientos para poder ejecutar un contrato:

- Estudios previos (conducente, pertinente, conveniente), cartilla estudios previos
- Registro único de precios de referencia, RUPR

- Establecer los ítems
- Determinar los permisos, licencias y autorizaciones requeridos (si hay lugar)
- Determinar el impacto social ambiental (si hay lugar)
- Consulta sobre impuestos
- Análisis del mercado
- Elaboración del presupuesto
- Determinación del sistema de precios
- Selección de la forma de pago
- Estimación de los costos por ajustes e imprevistos
- Determinación y procedimiento de selección del contratista
- Verificación de la apropiación presupuestal
- Programación de la contratación
- Programación del desarrollo del contrato

Entre los aspectos más relevante se encuentra el análisis de mercado. En este requisito se requiere que los precios que soportan el valor del bien o del servicio, sean lo más eficientes, en el sentido de que sean competitivos frente al mercado y no estén por encima o por debajo del precio de mercado.

Por esto, en Colombia solo en casos muy particulares cuando los mercados son monopolios, el gobierno interviene el precio de mercado. Con el anterior panorama es difícil sustentar una figura en donde el gobierno establezca un precio mínimo o máximo de compra para los productos agrícolas, la experiencia muestra que solamente cuando se ha comprobado bajo criterios técnicos adelantados por entidades estatales que hay una especulación en el precio, es cuando el gobierno interviene.

Dentro de los marcos legales, hasta el momento no existe un marco jurídico o normativo en Colombia que permita las compras directas a los agricultores familiares y se excluya del mercado otra clase de oferentes agrícolas; para hacer esa contratación directa se tendría que demostrar, bajo el actual marco normativo de la contratación pública, que solo existe un oferente del bien o servicio que se quiere contratar.

b. Experiencias con compras públicas

En la práctica, las compras públicas enfocadas al sector rural en el Estado colombiano no han tenido buen éxito, sin embargo, existen algunos casos de experiencias muy positivas en donde la intervención de todos los actores involucrados en el proceso ha demostrado el avance en las compras públicas dirigidas a las economías locales, tal es el caso del Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia (MANA), de la Gobernación de Antioquia.

Al respecto, la Dra. Ángela Lucía Molina Chica, gerente de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia, MANA, en su presentación en el seminario Análisis detallado de las políticas de alimentación escolar en América Latina para el fortalecimiento del programa de alimentación escolar en Colombia, realizado los días 2 y 3 de mayo del año 2012, en la ciudad de Bogotá, afirmó que algunas estrategias que han contribuido al éxito del programa en Antioquia es el modelo departamental de plan de abastecimiento de compras. De igual forma, sostuvo que todavía hay retos para mejorar al interior del programa desde cada dependencia, entre las que se destaca seguir contribuyendo a la dinamización de las economías locales.

Los grandes avances que el programa MANA ha hecho en el tema de las compras públicas, en comparación al resto del país para la dinamización de las compras locales, se podrían establecer en varios aspectos, entre los más importantes están:

- Identificación de las zonas productoras agrícolas en las cuales no se estaba haciendo un uso o aprovechamiento adecuado para el consumo interno a nivel local (o regional).
- Articulación de todos los actores involucrados, en este caso la Secretaría de Agricultura del departamento y varias entidades que trabajan por el sector agropecuario, ya que estos han logrado que se firmen acuerdos con el fin de fortalecer la generación de empleo mediante la producción de alimentos para la seguridad alimentaria.
- Vinculación de programas de educación al sector campesino, frente a la integralidad en las campañas de seguridad alimentaria.
- La participación activa de todos los actores involucrados, en especial la comunidad, garantiza que las necesidades que se discuten en las mesas de trabajo sean las priorizadas por los mismos actores sociales.
- El programa Cosechas del Campo es una marca que comercializa productos de los agricultores, con la distinción o el valor agregado que promueve las buenas prácticas agrícolas.

Con estrategias de gestión sencillas y participativas, el programa MANA ha logrado ir sumando una serie de actores que fortalecen hoy en día su accionar en el departamento de Antioquia, entre los cuales se destaca el apoyo de la FAO.

Sin embargo, a nivel nacional las experiencias en compras públicas han sido negativas, pues cuando se ha logrado gestar alianzas exitosas en este aspecto, no han sido sostenibles o duraderas en el tiempo debido a los cambios en la administraciones locales o por problemas de oferta, que inciden directamente sobre los acuerdos de compras, así como problemas de mala calidad, incumplimiento en los contratos, etc., por eso todo el PAE y otros programas similares son ejecutados a través del operador, el cual se encarga

de ejecutar y materializar la preparación de los alimentos. Es de resaltar que el operador es un agente privado que busca obtener, en todo caso, un beneficio económico por la prestación y ejecución del servicio.

De otro lado se encuentra la privatización de las entidades públicas que fueron declaradas como ineficientes, esto se hace con el fin de contribuir a la reducción del déficit fiscal que hace algunos años vivió el país, lo que pone de manifiesto que las compras públicas no fueron una buena experiencia para el sector público colombiano. Con base a esto, se ha convertido en un reto la supervivencia de las entidades públicas que hacen compras públicas de alimentos. Por este motivo, los legisladores están experimentando con otras formas de contratación que permitan el uso de mecanismos más eficientes para el abastecimiento de los programas y servicios públicos, con el objetivo de mejorar los tiempos de respuesta de las instituciones, así como sus procesos contractuales y de control.

En el país, las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, así como el decreto 2474 de 2008, permiten que el Estado realice la selección objetiva de proveedores de alimentos a través de la licitación pública, modalidades de selección abreviada como la subasta, las bolsas de productos y la contratación directa.

c. Capacidades de comercialización de la AF

Las capacidades de comercialización son muy limitadas en el sector rural, salvo algunas experiencias de programas que adelanta el gobierno a través de programas como el Apoyo a Alianzas Productivas del MADR; en esos casos exitosos se ha logrado desarrollar trabajos de cooperativismo rural entre pequeños productores y los grandes centros urbanos. La problemática radica en que entre el productor rural y el comprador pueden existir hasta 4 o 5 intermediarios, lo que encarece no solamente al consumidor final, sino el ingreso del productor rural, el cual se ve fuertemente afectado, ya que termina internalizando unos costos de transacción muy altos.

Las anteriores circunstancias no son esporádicas, radican en una baja institucionalidad, en precarias vías de acceso y, lo más importante, en la baja capacidad de asociación para formar cooperativas de campesinos; además, en algunas zonas se encuentran muy influenciadas por modelos capitalistas que no permiten el surgimiento de algunos otros modelos de desarrollo o, en este caso, de modelos de comercialización.

Sin embargo, el panorama del mercado de la AF en Colombia siempre va a presentar muy buenas perspectivas de comercialización, debido a que algunos estudios han determinado que la canasta familiar (compras de cada hogar representativo) de los centros urbanos del país, se componen en una buena proporción, de productos frescos, los cuales llegan entre

un 21 % y un 30 % del total de los alimentos comprados, sobre todo de aquellos hogares con ingresos más bajos, ya que estas familias urbanas no pueden pagar muchas veces los costos de alimentos procesados, recurriendo a productos muchos más frescos y menos procesados (ver figura 8).

Figura 8. Retos de la comercialización de los AF



Un estudio realizado por Peralta Borray⁷⁷ (2011), manifiesta el inmenso potencial del mercado de las compras públicas de alimentos en Colombia y la tendencia creciente que se ha venido dando en América Latina. Peralta expone que en el año 2002 un estudio del DANE estimó que las compras públicas en Colombia podían ser el 16 % del PIB, de las cuales el 2,58 % podían corresponder a compras de servicios de alojamiento, suministros, comidas y bebidas, por lo que el potencial y las capacidades de comercialización de la AF son muy buenos en el país (ver cuadro 34).

Cuadro 22 Capacidades de comercializar la producción de agricultores y cooperativas

Capacidad	Gestión
Capacidades de gestión	Sí () No (X)
Capacidad empresarial y de comercialización	Sí () No (X)
Capacidad técnica (sobre control de granos y plagas, mitigación de riesgos, almacenamiento, nuevas tecnologías)	Sí () No (X)
Conocimiento sobre los procesos de compra/venta	Sí () No (X)

⁷⁷ Peralta Borray, D. (2011). Eficiencia en la adquisición de alimentos en el sector público colombiano. Universidad Católica de Colombia.

Habilidades en manejo poscosecha	Sí () No (X)
Infraestructura e instalaciones de almacenamiento y de transporte (silos, bodegas, vehículos)	Sí () No (X)
Capacidad de procesamiento para aumentar el valor agregado del producto	Sí () No (X)
Existencia de otros posibles nichos de mercado para productos de la AF a nivel de programas estatales (compras en hospitales, servicios públicos, ejército, etc.)	Sí (X) No () Todos los programas de alimentación del ICBF y comedores comunitarios

Fuente: Elaboración propia.

d. Posibilidades de vinculación del PAE con la AF

El ICBF desarrolla actualmente el PAE en el país y es quien ejecuta la convocatoria pública por el valor que considere estimado, con base en un proceso previo de programación presupuestal, en el cual se asocian las metas de coberturas estimadas por la entidad, tomando en consideración un techo presupuestal asignado previamente por el gobierno nacional.

Como ya se mencionó anteriormente, el ICBF desarrolla la convocatoria pública, estableciendo así los lineamientos de la operación del PAE en el país. La adquisición de alimentos la hace el ICBF a través de un operador privado. Por ejemplo, durante la convocatoria del año 2012 para escoger los operadores que prestarían el servicio de alimentación escolar, se estableció una obligación contractual específica para los operadores, en la cual se comprometían a promover la economía local mediante la compra de productos perecederos a organizaciones de base comunitaria o de asociaciones juveniles que suministren productos necesarios para la preparación de las raciones alimentarias, de acuerdo a la oferta en la región; particularmente las provenientes de productores apoyados por otras intervenciones públicas del sector de la inclusión social o de entidades del SNBF, como alianzas productivas, oportunidades rurales, programas de desarrollo y paz, mini cadenas productivas, etc. (ICBF, 2011).

En los estudios previos (términos de referencia para la contratación), no se pudo comprobar si existe un estudio que permita concluir un primer alcance de las compras que hacen los operadores a organizaciones de base comunitaria, ni tampoco el ICBF cuenta con un registro que permita establecer si los operadores están cumpliendo con esta obligación. Tampoco se conoce un estudio que permita evaluar el impacto de esta medida en las cantidades o volúmenes de compra y su costo o participación dentro del total del presupuesto, frente a las compras de otros bienes que se adquieren; por ejemplo en la bolsa mercantil de Colombia, las cuales se caracterizan por ser compras en altos volúmenes a un bajo precio.

De acuerdo al proceso presupuestal del PAE (ICBF, 2011), el cual basa toda su planeación en un costo de ración por niño y por modalidad (desayuno o almuerzo) a nivel nacional, no se pudo contar con un estudio que permitiera determinar la demanda del PAE por producto a nivel regional y local.

Además, los costos para un operador pueden variar de una región a otra debido a varios factores, uno de ellos es la disponibilidad y el volumen de alimentos que maneja de acuerdo al contrato licitado, es decir, que las convocatorias para prestar el servicio de alimentación escolar varían de una región a otra (puede que el volumen de la región norte sea totalmente diferente al de la región sur), así como su minuta, también los cupos no son repartidos homogéneamente entre el desayuno y almuerzo, todo está en función del criterio de asignación del ICBF para cada región o municipio, lo mismo ocurre con el valor asignado (PAE, 2011).

Durante el desarrollo del presente estudio no se conoció un documento o estudio que permitiría concluir sobre el alcance y obligación de los operadores para incluir las compras locales dentro del plan de compras, por lo tanto no se puede deducir si esto se cumple verdaderamente en la práctica. Tampoco se logró determinar que esta obligación se esté llevando a cabo con todos los operadores para el presente año, ya que se debe recordar que los operadores son empresas privadas que responden a criterios básicos como el de obtener beneficios y rentabilidad económica de su actividad. Sobre este aspecto se conocieron algunas experiencias en el departamento de Boyacá, en donde les resultaba a los operadores más barato comprar los alimentos perecederos, como la papa, por fuera de la región (siendo la región de Boyacá una productora de este alimento), esto debido principalmente a que comprar este alimento en la ciudad de Bogotá resultaba más económico para ellos, todo por cuestión de volúmenes de compra.

A pesar de que la discusión sobre las compras locales se ha desarrollado en todas las instancias del gobierno, la compra local responde más a criterios económicos por parte del operador, a quien le resulta mucho más rentable para su actividad adquirir los alimentos con un proveedor que maneje altos volúmenes y, aunque parezca contradictorio, esto en la mayoría de las veces no se alcanza con las economías locales. En tal sentido, los criterios económicos de rentabilidad y eficiencia no permiten que los operadores compren localmente, ya que los precios de algunos productos no dejarían margen de rentabilidad en sus operaciones, porque responden a criterios de economías de escala.

El gobierno, desde el Ministerio de Agricultura, lo que hace es promover alianzas productivas entre los agricultores y los posibles demandantes de alimentos, por ejemplo grandes cadenas de supermercados. Pero, destacando que no interviene de manera directa en el mercado, ni mucho menos en los precios de los alimentos, solamente crea las

condiciones necesarias para que se realice una negociación entre los productores rurales y los posibles compradores (estimula el mercado con unas garantías mínimas).

Con respecto a la existencia de un plan de compras o de producción entre los operadores del PAE y el sector agrícola en las regiones, no se tuvo un conocimiento preciso sobre la caracterización de este mercado, ya que el ICBF no dispone de información precisa que permita estimar si los operadores compran regional o localmente. Hacer seguimiento a los operadores frente a sus compras resulta muy costoso y todavía está en una etapa de sensibilización, en la cual la información todavía es muy preliminar.

No obstante, se logró confirmar, solamente a través de algunas experiencias por parte de algunos operadores, que sale mucho más rentable comprar en los centros de acopio de alimentos tradicionales, como plazas de mercado y centro de abastos de las mismas ciudades, que comprar en las regiones directamente.

En la actualidad, como se encuentra la contratación y ejecución del PAE en el país, para que los agricultores familiares tengan acceso al plan de compras de un operador privado, deben responder a criterios netamente económicos y ser eficientes en la producción y en los costos de los mismos, para poder ser competitivos en precios, ya que no existen mecanismo legales, ni jurídicos para obligar a que los operadores se abastezcan de las económicas locales.

De esta manera, el gobierno nacional o cualquier política que promueva y estimule las compras locales, primero deben trabajar en mejorar la competitividad de los agricultores familiares; en segundo lugar, deben crear instrumentos económicos que estimulen las compras locales por parte de los operadores privados, puesto que no se puede obligar, bajo la legislación actual en el país, a que un operador se abastezca localmente de una economía regional si con ello sacrifica su rentabilidad financiera, pues pudiera entrar en quiebra y no seguir prestando el servicio, lo cual en estos casos resultaría perjudicial para los niños beneficiados por el programa, ya que en aquellos casos cuando se han presentado estas situaciones (que un operador entre en quiebra o en insuficiencia financiera), por lo general el programa se suspende semanas y hasta meses, mientras se adelanta una nueva contratación pública.

En tercer lugar, en los términos de referencia que tiene el ICBF en la actualidad aparecen términos que obligan al operador a realizar sus compras local o regionalmente, para estimular las economías regionales. Sin embargo, los términos *localmente* y *regionalmente* parecen ambiguos a la hora que el operador los implemente en la realidad, o sea que los términos deben estar acotados geográficamente, ya que según se pudo comprobar de manera informal, la interpretación por parte de un operador de hacer la compra regionalmente puede responder a criterios meramente subjetivos y abastecerse

en una ciudad cercana, donde los alimentos les resultarán más económicos y, aun así, cumpliría con los criterios de hacer compras locales. Es preciso recordar que algunos operadores privados del PAE tienen bajo su contrato varios municipios. Con base en lo anterior, es posible afirmar que falta información que sustente o contradiga que los operadores responden a los criterios establecidos en los estudios previos del ICBF 2011.

3.3 Conclusiones y recomendaciones

3.3.1 Conclusiones

Acerca de las relaciones y la funcionalidad de las instituciones del sector agropecuario con la AF, se podría afirmar que todavía es deficiente y precaria, pues las instituciones que prevalecen en la actualidad responden más a intereses económicos, desconociendo en su mayoría a pequeños grupos de campesinos que no cuentan con la capacidad de tener una representación política significativa de sus intereses, como sí lo tienen otros grupos económicos del sector agropecuario.

Esto se debe a múltiples factores, pero uno de ellos es que la AF en Colombia presenta una fragilidad en su capacidad organizativa, lo que se ha traducido en una pérdida casi total del bienestar de los pequeños agricultores y sus familias. Esto se explica principalmente porque el modelo de desarrollo que se ha venido implementando en Colombia, durante las dos últimas décadas, estuvo enfocado hacia un desarrollo productivo, descuidando totalmente aspectos que intervienen en el mejoramiento de la calidad de vida de los pequeños pobladores de las zonas rurales.

No existe un censo agrícola que permita estimar con certeza la participación de la AF en Colombia, sin embargo, algunos estudios parciales realizados por universidades en Colombia, como la del profesor Forero Álvarez Jaime de la Universidad Javeriana en 2003, permite concluir que de acuerdo a sus criterios técnicos la producción de la AF podría corresponder en el país al 62 % de la economía del sector y que los productos predominantes de estas economías familiares corresponden, principalmente, a papa, maíz, panela, yuca, frijol, ñame, ajonjolí, tabaco, fique, cacao, hortalizas, frutales para el consumo interno, café tradicional y café tecnificado en superficies menores a 10 ha.

Con el panorama anterior, las posibilidades de vinculación a la alimentación escolar son buenas, comenzando porque la mayoría de los productos de los agricultores familiares hacen parte de los ciclos de menús establecidos por el ICBF en los lineamientos técnicos del PAE. El problema o la dificultad radica en la capacidad de vincularlos formalmente, en organizarlos y en que su producción sea sostenible en el tiempo para poder cumplir con cuotas de producción de mayor volumen y más estables en el tiempo. Pero, el Estado

debe acompañar toda esta institucionalidad, ya que su capacidad productiva es muy precaria debido a la pobreza del sector.

Finalmente, la falta de confianza de algunos productores debido principalmente a deudas acumuladas de algunos operadores, hacen desconfiar de esta clase de programas, lo que erosiona la confianza y capacidad de negociación en las economías locales.

El panorama del mercado de la AF en Colombia siempre va a presentar muy buenas perspectivas de comercialización, frente al PAE, debido esencialmente a los volúmenes de compra que se manejan en la actualidad, los cuales alcanzan los 4,1 millones de cupos de alimentación; igualmente, el presupuesto asociado a estos cupos se estima en \$287 millones de dólares. Finalmente, la cobertura del PAE se encuentra entre un 48 % y 50 % de la población escolar sujeta de ser beneficiada, lo que significa que tanto la demanda como el presupuesto asociado pueden crecer mucho más durante los próximos años.

En Colombia no existe una verdadera política de desarrollo integral de las familias campesinas, todo se basa en una economía de mercado en donde se les facilita a las pequeñas familias el acceso a créditos, pero desconociendo una realidad mucho más compleja, como la asistencia técnica o el acceso a factores de producción eficientes.

En país hay rezago en las formas de producción de algunas regiones, producto del abandono en la asistencia técnica del gobierno y lo más grave es que en la AF en muchas partes se evidencian indicadores de retrasos por mala alimentación y casos de desnutrición, los que han sido ampliamente documentados a nivel nacional. En consecuencia, resulta paradójico que muchos de estos casos provengan del sector rural, en donde existe una amplia y variada oferta en términos de los recursos naturales (suelos, agua, climas) y de mano obra. Lo anterior pone en evidencia el fracaso en el modelo de desarrollo que está implementando el sector, por lo tanto se hace necesaria una reforma profunda en la política agraria colombiana.

3.3.2 Recomendaciones

Como uno de los resultados más concretos que se ha logrado establecer en el caso colombiano, a través del presente estudio, es que en la actualidad no existen mecanismos institucionales, ni legales, que establezcan criterios de ayuda en la compra a la AF y su vinculación al PAE. Sin embargo, el programa MANA ha logrado llevar con éxito la compra de alimentos a los agricultores familiares del departamento de Antioquia, cuyo logro es el reflejo de la suma de los esfuerzos y del compromiso institucional de todos los gestores del programa MANA al interior del departamento, logrando identificar todas las debilidades que poseen los agricultores y con la ayuda de entidades del sector agrícola ha ido posicionando la producción para que sea objeto de compra de los programas de alimentación escolar.

Por lo anterior, se debe trabajar urgentemente en crear instrumentos o incentivos económicos para que los operadores privados establezcan alianzas productivas con la AF y facilitar su compra. Hay que destacar que en la actualidad no existe un marco jurídico o normativo en el país que obligue a realizar compras locales y que lo establecido en los términos de referencia del ICBF, frente a las compras locales, resulta todavía muy precario, sin mencionar que no se tienen aún resultados concretos sobre el impacto de esta medida en las económicas locales, donde se lleva a cabo el PAE en cada de los municipios beneficiarios. En consecuencia, cualquier marco normativo de vinculación de compra del PAE con los operadores privados podría tomar años, mientras se crean los escenarios y el ambiente apropiado para establecer todo este marco regulatorio.

En tal sentido, se recomienda que se adelanten estudios técnicos muy concretos para establecer los mecanismos necesarios de compra en términos de oferta y demanda por parte de los operadores (productos, volúmenes, precios y tiempos) y que los beneficiarios de estas compras sean pequeñas asociaciones de agricultores familiares. Todo este acompañamiento técnico debe ser complementado con instrumentos o incentivos económicos que estimulen que el mercado de la AF no desaparezca frente a otros mercados sustitutos más competitivos en precios, como lo podría ser el mercado tradicional de abastos que normalmente se encuentra en las ciudades.

A pesar de que ya hay una experiencia del programa de Alianzas Productivas que tiene el Ministerio de Agricultura de Colombia con un PAE regional (en lácteos), se debe promulgar y utilizar esta experiencia como un antecedente positivo, por ello es necesario que esta clase de experiencias tengan mayor difusión y apoyo por parte de las entidades involucradas en el PAE, ya que otras experiencias, como la papa en Boyacá, no han resultado ser exitosas, según se expresó en las sesiones de trabajo entre el ICBF, MEN y el autor de este informe.

Por otra parte, a pesar de que la situación del sector rural se encuentra en un proceso de coyuntura económica y social, se vislumbra una inmensa oportunidad para que la AF en el país contribuya de manera articulada y efectiva a los procesos de compra del PAE y de otros programas de alimentación, que tiene no solamente el ICBF, sino los entes territoriales (municipios); por ejemplo los comedores comunitarios que benefician a la población más pobre (SISBEN 1 y 2) del país, esto con el fin de mantener una demanda constante en el año para los AF, ya que el PAE en promedio se implementa durante 180 días en el año, lo que supone una demanda limitada, dejando así un espacio para que las AF puedan abastecer otra clase de mercados y tengan una producción más estable durante el año. Pero esto solo se logrará con la ayuda decidida de políticas de orden nacional que establezcan no solamente unas reglas de juego claras, sino que brinden el

asesoramiento técnico, económico y social que con urgencia estas familias están requiriendo.

En lo referente al grado de desarrollo de la AF, se hace necesario que el Estado cree y promueva una política de cooperativismo rural mucho más efectiva, como respuesta a los inmensos problemas en la falta de agremiación, gestión y pobreza en que viven los pequeños agricultores, imposibilitándolos para poder participar de los contratos de compra de alimentos. La presión que se vive por parte de un mercado, cada vez más globalizado, los obliga en muchas situaciones a vender sus pequeñas parcelas (unidades productivas) sobre las cuales se desarrolla su actividad productiva. Y como el esquema en los programas del gobierno es apoyar y desarrollar la competitividad en el sector agrícola, se deben implementar estas políticas de manera más integral y coordinadas con otros espacios, por ejemplo el PAE.

Finalmente, es necesario que se evalúe el nuevo esquema de asistencia técnica que se está implementando en la actualidad en el país, pues hace falta más apoyo no solamente a través del acceso al crédito al pequeño productor, sino que se cuente con un programa sólido de asistencia técnica que le permita ser mucho más competitivo en mano de obra y en tecnologías. Ya que no se están logrando las coberturas y los niveles de asistencia técnica que el país requiere, deben existir políticas más integrales y acordes con las diferentes necesidades de cada región (tecnologías y asistencia técnica en riego, adecuación de tierras, semillas, poscosecha y comercialización).

Bibliografía

- DANE. (2012). Disponible en: <http://www.dane.gov.co>
- DANE. (2012). Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2011. *Boletín de prensa*. Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2012). *Informe del Presidente al Congreso de la República*. Disponible en: <https://sinergia.dnp.gov.co/PortalDNP/Default.aspx?txtAplicacion=Sinergia&txtUrl=https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/InformeCongreso.aspx>
- FEDESARROLLO. (2011). Colombia creciendo a pesar de la incertidumbre internacional. *Tendencia económica*, 3-4.
- Forero Álvarez y otros. (2003). *Economía campesina y sistema alimentario en Colombia: Aportes para la discusión sobre seguridad alimentaria*. Bogotá D.C.: Universidad Javeriana.
- Guanzioli, C. E. y Basco, C. A. (2010). *Construcción de políticas agrarias en Brasil: el caso del Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brazilia: IICA Brasil.
- ICBF. (2010). Lineamientos técnicos administrativos y estándares del programa de alimentación escolar, PAE. Bogotá D.C. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/frame_contratos.php?h_id=8623.
- ICBF. (2011). Encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia 2010. Colombia: ICBF.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2003). *Atlas de Colombia*. Bogotá D.C.: Editorial Igac.
- Ley 1176 de 2007.
- Ley 715 de 2001.
- MADR. (2012). *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*. Disponible en: <http://www.minagricultura.gov.co/inicio/Default1.aspx>
- Ministerio de Educación Nacional (2012). *Informe rendición de cuentas: agosto 2010 - noviembre 2011*. Disponible en: http://www.mineduccion.gov.co/1621/articulos-293186_archivo_pdf_rendicion_2011.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. (1941). Decreto 319 de 1941.
- OCED/CEPAL. (2011). *Perspectivas económicas de América Latina 2012: transformación del Estado para el desarrollo*. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es>
- Piñeiro, M. y otros. (1999). *La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina: evaluación y propuestas para una reforma institucional*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.: Publicaciones SDS.
- PNUD. (2012). *Índice de Desarrollo Humano. Clasificación de 2011*. Disponible en: <http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/COL.html>.
- PNUD. (2010). *Crecimiento de mercados inclusivos: estrategias empresariales para la superación de la pobreza y la exclusión en Colombia*. Bogotá D.C.: PNUD.

- PROFAMILIA. (2012). *Encuesta nacional de demografía y salud*. Disponible en: http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=9