



**INFORME SOBRE SEGUIMIENTO AL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN
ESCOLAR –PAE- DURANTE EL AÑO 2017 DE LA PROCURADURÍA
DELEGADA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA,
LA ADOLESCENCIA Y LA FAMILIA.**

**SONIA PATRICIA TÉLLEZ BELTRÁN
PROCURADURA DELEGADA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE
LA INFANCIA, LA ADOLESCENCIA Y LA FAMILIA**

MARZO 9 DE 2018



Contenido

INTRODUCCIÓN	3
1. ANTECEDENTES	3
2. NORMATIVIDAD	5
3. ACTUACIONES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.....	8
4. SITUACIÓN DEL PROGRAMA EN 2017	13
4.1. Financiación.....	13
4.2. Cobertura	18
4.3. Operación	20
5. RECOMENDACIONES	25
Al Ministerio de Educación Nacional:.....	25
A los gobernadores y alcaldes de Entidades Territoriales Certificadas -ETC-	27
A los rectores de los establecimientos educativos oficiales	28



INTRODUCCIÓN

La Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia y de conformidad con las funciones constitucionales y legales previstas en los artículos 277 y 278 de la Constitución Política y el Decreto 262 de 2000, realizó durante el año 2017, seguimiento al desarrollo del Programa de Alimentación Escolar –PAE-, dando continuidad a la vigilancia superior que sobre este programa viene adelantando el Ministerio Público desde el 2015, periodo en el que identificado y puesto en conocimiento de las entidades responsables las irregularidades y deficiencias en la prestación de este importante servicio a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) de las instituciones educativas oficiales que resulta de vital importancia para reducir las barreras de acceso a la realización efectiva del derecho a la educación.

El presente informe reseña brevemente los antecedentes del PAE para así contextualizar el alcance del programa y de las observaciones que sobre su desempeño se realiza a las entidades responsables. Con el mismo propósito se efectúa una descripción de la normatividad que reglamenta los principales aspectos del programa. En tercer lugar, se describe el desempeño del PAE observado y documentado por esta Delegada, enfatizando aquellos puntos en los que se considera que hay mayores traumatismos en la operación y que generan mayores impactos negativos a los beneficiarios del programa. Posteriormente, se indican las acciones adelantadas por la Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia (PDIAF) durante el año 2017, en el marco de la acción preventiva que le corresponde. Finalmente, se referirán algunas recomendaciones orientadas hacia la mejora del PAE para avanzar con ello hacia la materialización efectiva de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

1. ANTECEDENTES

La alimentación escolar ha existido en Colombia desde 1936. A partir de 1968 esta tarea le fue asignada al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Desde 2005 el PAE empezó a plantearse como una estrategia para reducir el ausentismo en la jornada escolar. En el año 2011 en el marco del Plan Nacional de Desarrollo



propuesto por el Gobierno Nacional, se trasladaron al Ministerio de Educación Nacional (MEN) las obligaciones de orientar, ejecutar y articular el Programa. Este tránsito de la operación del ICBF al MEN se extendió hasta el 2014 y no estuvo exento de dificultades, las cuales fueron señaladas en su momento por la PDIAF y dadas a conocer al MEN.¹

Posteriormente, con la expedición del Decreto 1852 de 2015 se dio inicio a la etapa más reciente del PAE. Dicha norma definió el PAE como una *“estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables.”* (Decreto 1852, art. 1, num. 2.3.10.2.1.1).

Ese mismo año, en el mes de septiembre el MEN expidió la Resolución 16432, mediante la cual estableció los lineamientos técnico-administrativos del Programa de Alimentación Escolar. Desde entonces el PAE ha pasado a ser operado por las Entidades Territoriales Certificadas en educación (ETC)², asignando a estas el grueso de las obligaciones administrativas, técnicas, sin que fueran del todo claro los criterios de financiación y de cobertura. Como resultado de la transición a este nuevo esquema de operación se generaron múltiples inconvenientes que dieron como resultado la suspensión del servicio o su funcionamiento por un periodo de tiempo inferior al del calendario escolar. De igual modo, las ETC, especialmente, los gobernadores han manifestado en varias oportunidades su inconformidad en la manera en la que se definió el funcionamiento del PAE, puesto que a su criterio, traslada a las entidades territoriales competencias que en la Ley 1450 de 2011, le había transferido al MEN, sin que se asignen consecuentemente los recursos para dar cumplimiento a dichas obligaciones.

¹ Informe sobre el seguimiento al Programa de Alimentación Escolar –PAE a nivel nacional a 31 de diciembre de 2015 de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia. Disponible en https://www.procuraduria.gov.co/porta1/media/file/porta1_doc_interes//221_InformePAE.pdf

² Las entidades territoriales certificadas son los departamentos y los distritos (Ley 715 de 2001, art. 20), así como los municipios “con más de 100.000 habitantes según la información certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, que cumplan con los requisitos de capacidad técnica, administrativa y financiera para asumir la administración del servicio educativo, de conformidad con la ley.” (Decreto 3940 de 2007, art. 1).



2. NORMATIVIDAD

El marco normativo que reglamenta el PAE se encuentra definido principalmente el Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 16432 de 2015 del MEN. Sin embargo, este programa apunta hacia la realización efectiva del derecho a la educación, el cual se encuentra definido en el artículo 44 constitucional como derecho fundamental.

Según el mencionado artículo, la educación es uno de los derechos fundamentales de los niños y las niñas, razón por la cual corresponde a la familia, la sociedad y al Estado la obligación de "asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos". Este mismo artículo señala la prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de los demás. Sobre este mismo asunto, la Corte Constitucional ha proferido reiterada jurisprudencia, señalando que éstos son sujetos de especial protección.

Adicionalmente, el artículo 67 Constitucional establece que la educación es un derecho y un servicio público, que tiene una función social; así como que es obligación del Estado "regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, (...); garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo."

La 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" establece en su artículo 2, parágrafo 2, que *Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: (...) 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de conformidad con el artículo 76.17 de la presente Ley*".

La Ley 1176 de 2007 establece en sus artículos 16 al 19 los criterios de distribución de los recursos de la asignación especial de alimentación escolar provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP); las actividades que



son objeto de financiación con dichos recursos y los criterios de focalización de la población beneficiaria.

El artículo 136, parágrafo 4° de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014” dispuso el traslado del PAE del ICBF al MEN con el fin de alcanzar coberturas universales. De modo que en adelante corresponde al MEN *la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales.*

Este mismo parágrafo señala algunos elementos del esquema de operación vigente, como la competencia del MEN para la definición de los lineamientos técnicos-administrativos; la participación en de las entidades territoriales; la concurrencia de fuentes de financiación y el esquema de bolsa común. Respecto a la cobertura, este parágrafo señala en su último inciso que: *Las entidades territoriales podrán ampliar cupos y/o cualificar la complementación con recursos diferentes a las asignaciones del SGP. En ningún caso podrá haber ampliación de coberturas y/o cualificación del programa, mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar dicha ampliación y/o cualificación.*

La Ley 1530 de 2012 “Por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías” establece en su artículo 145 la destinación de recursos para cofinanciar programas de alimentación escolar de las entidades territoriales que a la fecha de expedición de dicha norma fueran financiados con recursos de regalías directas, por un periodo de diez años. Posteriormente el DNP expidió el documento Conpes Social No. 151 que contiene los Criterios y metodología para aplicar el artículo 145 de la ley 1530 de 2012 (...) en alimentación escolar y régimen subsidiado de salud”.

El Decreto 1852 de 2015 “Por el cual se adiciona el Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 4° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar (PAE)” establece los principales elementos del actual modelo de operación del PAE; define el programa y sus principales elementos, tales como el modelo de operación, la financiación, los actores que intervienen en él, las



funciones del MEN y de las entidades territoriales y los principales mecanismos de seguimiento y monitoreo.

El PAE se define en el numeral 2.3.10.1.2.1 del mencionado decreto como una *estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables.*

La Resolución 16482 de 2015 “Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE).” Desarrolla el modelo de operación del programa definiendo su objetivo como: *contribuir al acceso con permanencia escolar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, registrados en la matrícula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables, a través del suministro de un complemento alimentario* (art. 1, num. 1.1).

Estos lineamientos están agrupados en siete temas: 1) objetivo general y población objeto; 2) financiación; 3) actores, responsabilidades y competencias; 4) etapas del programa; 5) aspectos alimentarios y nutricionales y 6) seguimiento y control. De igual modo, la resolución contiene tres anexos técnicos que se refieren a 1) los aspectos alimentarios y nutricionales; 2) fase de alistamiento, equipos dotaciones e implementos de aseo y 3) gestión social y participación ciudadana.

Hacia finales del año, el MEN publicó la Resolución 29452, mediante la cual modificó los lineamientos técnico-administrativos del PAE. Esta Resolución mantiene la misma estructura que la 16432 e introduce algunas precisiones y modificaciones orientadas a corregir algunas de las problemáticas presentadas durante la vigencia del lineamiento anterior. Este informe no referirá los cambios del nuevo lineamiento, puesto que empezó a regir a partir del 1 de febrero de 2018.



3. ACTUACIONES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

1. En el mes de febrero, dadas las demoras en el inicio de la operación del Programa, se requirió al MEN para que informara las razones para el retraso en el inicio del PAE en 10 ETC, así como las medidas legales, administrativas y de gestión adoptadas para el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes beneficiarios del Programa.

Como respuesta, el MEN remitió informe sobre 10 Entidades Territoriales Certificadas (ETC) que no iniciaron la operación del programa desde el primer día del calendario escolar. Las ETC en cuestión fueron los departamentos de La Guajira, Tolima y Sucre, y los municipios de Ciénaga, Jamundí, Popayán, Piedecuesta, Riohacha, Sahagún y Sincelejo, mencionando para cada una, las causas de las demoras. Cabe resaltar que en varios casos se alude a la falta de trámite oportuno o demoras no previstas en la aprobación de vigencias futuras por parte de las asambleas departamentales o concejos municipales.

Adicionalmente, el MEN indicó que entre las acciones adelantadas para garantizar la operación del programa se expidieron directrices mediante comunicado del 6 de febrero de 2017 en el que se solicitó a las ETC reportar las acciones realizadas para garantizar la contratación e inicio de la operación del PAE; se tramitaron vigencias futuras para el inicio oportuno de la operación del Programa y se efectuó la distribución de los recursos para cofinanciar la operación del PAE durante el 2017.

2. En el mes de julio se requirió a la Ministra de Educación para que impartiera las instrucciones y ordenara las acciones y/o medidas administrativas, técnicas y operativas para garantizar la oportuna, continua y adecuada ejecución del PAE a las que hubiere lugar como consecuencia de la modificación del calendario escolar, generada a raíz del paro de maestros que tuvo lugar en el primer semestre del año. En su respuesta, el Ministerio indicó que ante ese hecho las ETC solicitaron la suspensión de los contratos del PAE durante los días que duró la interrupción de las jornadas escolares, reanudándose una vez levantado el paro y que para la fecha de recibo del oficio, se estaba ejecutando el Programa sin inconvenientes.



3. En el mes de agosto, como consecuencia de la información dada a conocer en diferentes medios de comunicación sobre las dificultades e inconvenientes en el desarrollo del PAE en varios departamentos, se ofició a la Ministra de Educación recordándole el debido cumplimiento de las funciones de exclusiva competencia del MEN como ente coordinador del Programa. Adicionalmente se le pidió al MEN informar i) los hallazgos sobre las dificultades que han impedido apropiar y transferir oportunamente los recursos para adelantar las diferentes fases del Programa y garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar en las instituciones educativas oficiales; ii) las acciones correctivas que coordina el Ministerio conjuntamente con las entidades territoriales para cumplir oportunamente con el propósito del programa y iii) las estrategias de mejoramiento que el Ministerio implementaría para prevenir que las dificultades identificadas en el seguimiento.

Como respuesta el MEN reportó como hallazgos: 1) Dificultades de planeación y coordinación en la asignación y transferencia de los recursos de la Nación para cofinanciar el PAE; 2) Tiempos de incorporación de los recursos por parte de las ETC. Así mismo, informan como acciones correctivas el acompañamiento y asistencia técnica a las 95 ETC. Cabe señalar que estas acciones no son otras que las que establece el Decreto 1852 de 2015.

4. En lo que corresponde a las estrategias de mejoramiento, el MEN aclaró que corresponde a las ETC seleccionar y contratar a los operadores del Programa, así como garantizar la supervisión e interventoría de la operación. En relación con el seguimiento, el MEN informó que realiza visitas a las instituciones educativas en donde se verifica el estado de la operación, a partir del cual se establece un plan de mejoramiento. En relación con el seguimiento de los recursos, el MEN informó que éste se realiza a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública –CHIP, en el cual las ETC deben reportar la inversión de los recursos del PAE, de sus diferentes fuentes.
5. Ante el informe del Director de Investigaciones Especiales de la PGN sobre la situación de niñas y niños venezolanos que se encuentran matriculados en los colegios de los municipios fronterizos del departamento de Norte de Santander, que son víctimas de migración forzada y que venían siendo excluidos del suministro del PAE, por intermedio de la Procuradora Judicial en asuntos de Familia de Cúcuta, se requirió a los alcaldes de los municipios



involucrados, así como al Gobernador del mencionado departamento, para que adelantaran las acciones correspondientes para garantizar los derechos de la población referida. Como resultado de esta gestión se verificó que esta población ha tenido acceso a los diferentes programas escolares establecidos por las alcaldías, las cuales tuvieron en cuenta las orientaciones dadas por el MEN y Migración Colombia, así como la Procuraduría General de la Nación en coordinación con la Registraduría Nacional del Estado Civil.

6. Ante el anuncio –en el mes de agosto- de la Gobernación de Santander de declarar desierta la licitación para contratar al operador del PAE para los 82 municipios no certificados de este departamento, para lo que restaba del calendario escolar, se ofició al gobernador del departamento, solicitando tomar las medias correspondientes para garantizar la prestación del servicio de manera oportuna. Como respuesta, el gobernador informó que se realizó proceso de selección abreviada, mismo que se adjudicó el 18 de agosto, con inicio de entrega del complemento el 28 del mismo mes y cuya vigencia sería hasta el 7 de diciembre.
7. En el mes de septiembre y dadas las declaraciones de la Ministra de Educación en las que informó acerca de las dificultades presupuestales de 14 ETC para garantizar prestación del PAE hasta el final del calendario escolar, se requirió a los respectivos alcaldes y gobernadores para que indicaran (i) las acciones adelantadas para garantizar los recursos requeridos para la prestación ininterrumpida del Programa para la vigencia 2017; ii) las razones por las cuales no se destinaron oportunamente los recursos suficientes para la financiación del Programa y iii) las acciones correctivas y de mejoramiento para garantizar a futuro la continuidad ininterrumpida del servicio de alimentación escolar. En respuesta a esta solicitud -con excepción del municipio de Magangué- todas las ETC informaron las gestiones que adelantan para garantizar la continuidad del Programa hasta el último día del calendario escolar. Cabe mencionar que las ETC de Yopal, Dosquebradas, Buenaventura y Tuluá fueron enfáticas en aclarar que sí cuentan con los recursos para financiar el Programa para el resto de la vigencia. Una vez conocidas las respuestas de las ETC, esta Delegada ofició nuevamente al MEN reiterando la obligación que le corresponde de adelantar acciones para garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar para el resto de la vigencia.



Posteriormente, en 11 de noviembre se practicó visita especial al MEN para obtener respuesta de este Ministerio sobre las acciones realizadas para apoyar a las ETC con dificultades para garantizar el PAE hasta el fin del calendario escolar y para evitar que estos inconvenientes se presenten nuevamente en años posteriores.

Esta visita contó con la participación de un funcionario de la Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales, dado que la mayoría de las obligaciones de las que depende el oportuno funcionamiento del PAE son de competencia de las ETC. Durante esta diligencia se indagó sobre los principales cuellos de botella identificados por el MEN que impiden un correcto funcionamiento del programa.

8. A través del procurador judicial en Asuntos de Familia de Medellín se intervino en una acción de tutela interpuesta por el rector de una institución educativa por la interrupción de cuatro semanas en el PAE, en dicha intervención se solicitó conceder la tutela y hacer vigilancia a dicho programa, la tutela fue concedida y se acogió el concepto del Ministerio Público, razón por la cual Tribunal Superior de Medellín ordenó al municipio de Angelópolis y al departamento de Antioquia reanudar el servicio de alimentación escolar en la institución educativa San José de Angeopólis en un plazo de 15 días.
9. Se hizo seguimiento para que se adelantaran las acciones jurídicas y de cumplimiento de contrato frente al operador del PAE en el municipio de Armenia (Quindío) ante las presuntas irregularidades denunciadas por varios rectores de instituciones educativas de ese municipio. Como resultado de esta gestión se inició proceso administrativo sancionador contra el operador del PAE. Adicionalmente, a través de la procuradora judicial de Armenia se hizo seguimiento a las denuncias sobre alimentos en mal estado y otras irregularidades en su entrega, en algunas instituciones educativas del municipio, para ello se documentaron varios casos con los rectores de los colegios en los que se presentaron estas situaciones. Una vez documentados los hechos y como respuesta a un nuevo requerimiento de la Procuradora Judicial se llevó a cabo una mesa pública en la que el operador e interventor dieron respuestas a las quejas relacionadas con la calidad de los alimentos, comprometiéndose a revisar y solucionarlas irregularidades dadas a conocer en ese espacio.



10. Esta Delegada indagó sobre la cobertura del Programa en la ETC Amazonas, dado a que según lo documentó la Procuradora Judicial de Leticia en varias visitas realizadas a las instituciones educativas del departamento, la entrega del complemento se hace de manera discrecional sin que se incluya a todos los beneficiarios potenciales, lo cual viene generando inconformidades en las comunidades, puesto que este modo de operar del Programa atenta contra sus tradiciones comunitarias.

De igual modo, se realizaron visitas en sitio a sedes de instituciones educativas de Leticia para verificar las condiciones de operación del programa, según los lineamientos técnicos establecidos en la Resolución 16432 de 2015 del MEN en las cuales se observaron varias irregularidades que se han puesto en conocimiento de la ETC, quien junto con los operadores del Programa se comprometieron a tomar las medidas correctivas del caso.

11. El 24 de octubre, dados los múltiples inconvenientes que habían impedido el adecuado funcionamiento del Programa, especialmente en lo que concierne a la financiación y a la destinación oportuna y suficiente de los recursos en varias ETC, esta Delegada expidió la Circular 02 de 2017, mediante la cual se solicitó a los gobernadores y alcaldes de las ETC remitir al MEN antes del 31 de octubre la priorización de Instituciones educativas del calendario escolar para el año 2018, tal y como lo ordena la Resolución No. 16432 de 2015 del MEN.

12. El 8 de noviembre, ante las inconformidades de los gobernadores de los departamentos de Atlántico, Bolívar, Córdoba, Magdalena y Sucre frente al anuncio del MEN de no incrementar los recursos para el PAE para el año 2018, se requirió a la Ministra de Educación para que informara acerca de la propuesta del MEN para garantizar el óptimo funcionamiento del PAE, manteniendo al menos la actual cobertura en estos 5 departamentos sin aumentar el presupuesto para el año entrante.

13. Los procuradores judiciales adscritos a esta Delegada participaron en diferentes espacios de seguimiento y control social del PAE, como los Consejos de Política Social, los Comités de Seguimiento Departamentales y municipales y las mesas públicas, espacios en los cuales -cuando hubo lugar a



ello- realizaron recomendaciones a las autoridades involucradas, orientadas a lograr un mejoramiento en el funcionamiento del Programa.

14. La Procuraduría Delegada en cumplimiento de su obligación legal, señalada en el numeral 2º y 6º del artículo 24 de Decreto 262 de 2000, practicó visitas especiales a través de sus procuradores judiciales de familia a las instituciones educativas de las ETC de Bolívar, Cartago, Huila, Amazonas, Córdoba y Cúcuta, con el propósito de verificar presuntas irregularidades puestas en su conocimiento, así como para conocer las condiciones en las que se suministraba este servicio a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

4. SITUACIÓN DEL PROGRAMA EN 2017

4.1. Financiación

Una de las razones mencionadas con mayor frecuencia por las ETC como justificación a los problemas de financiación del PAE fue la falta de recursos suficientes o no oportunos de la Nación. De hecho, en su respuesta del 18 de septiembre a la Delegada de Infancia, el Ministerio identificó como un problema en la ejecución del PAE “Dificultades de planeación y coordinación en la asignación y transferencia de los recursos de la Nación para cofinanciar el PAE”.

Estas dificultades se traducen en que las ETC deben hacer una contratación fragmentada del Programa para cubrir los 180 días del calendario escolar. Según la información allegada por varias ETC, la oportuna contratación del operador debe realizarse desde finales del año anterior a la vigencia de operación del programa, para lo cual es necesario tramitar vigencias futuras con suficiente antelación con el fin de contar con el funcionamiento del Programa desde el primer día del calendario escolar. Dado que este trámite requiere de la autorización de las asambleas o concejos –según sea el caso- es de esperar que se presenten demoras en el trámite que retrasen la oportunidad del recurso requerido para la contratación, lo cual viene a dificultar todo el proceso de contratación.

El no disponer de los recursos no solo conlleva a las dificultades anteriormente referidas, sino que además, obliga a los alcaldes y gobernadores a hacer adiciones a los contratos originales, las cuales no necesariamente son la opción



más eficiente en el uso de los recursos. En este mismo sentido, la falta de certeza sobre la disponibilidad de los recursos contribuye a que se opte por formas de contratación diferentes a la licitación pública para ajustarse a los plazos que impone el calendario escolar (urgencia manifiesta, contratación directa, contrato de prestación de servicios, selección abreviada, contrato de suministro, convenios de asociación, entre otros).

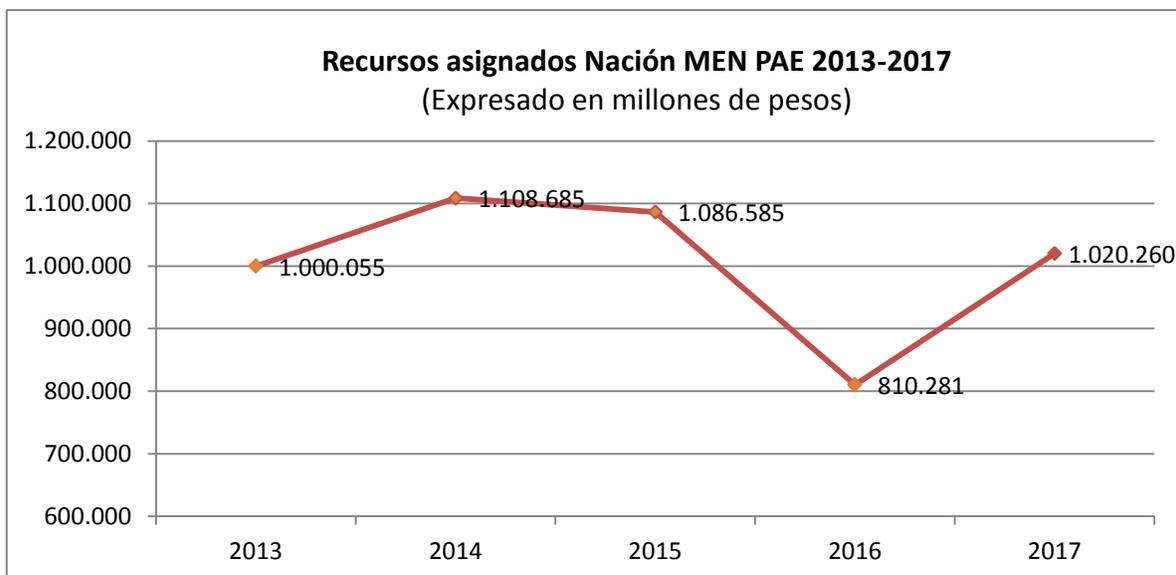
a. Recursos de la Nación

Si bien es claro que el programa se rige bajo un principio de cofinanciación según el cual la Nación y las entidades territoriales deben aportar para su implementación, los recursos destinados por la Nación para su financiamiento han sido fluctuantes y su destinación en 2017 estuvo por debajo del valor asignado para el año 2015, tal como se observa en los siguientes datos³.

Sobre esta variación en la asignación de recursos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en reunión realizada el 17 de enero de 2018, suministro las cifras de asignación de recursos al PAE y aclaró que la reducción observada en 2016 se debió a una reducción en los ingresos corrientes de la Nación como consecuencia en la reducción de las rentas de petróleo, situación que afectó la asignación de recursos para varios programas ese año.

Recursos asignados Nación al PAE				
Cifras en millones de pesos				
2013	2014	2015	2016	2017
1.000.055	1.108.685	1.086.585	810.281	1.020.260

³ Datos suministrados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público



b. Recursos de otras fuentes

La normatividad que reglamenta el PAE –Decreto 1852 de 2015 y Resolución 16432 de 2015 del MEN- estipula la cofinanciación con recursos de la Nación y de otras fuentes de las que disponen las entidades territoriales para tal fin (SGP, SGR, recursos propios, CONPES 151 y sector cooperativo). Sin embargo, lo que se observa –salvo algunas excepciones-, es que la operación del PAE depende significativamente de los recursos del Presupuesto General de la Nación transferidos por el MEN, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR -PAE- 2013-2017				
Cifras en millones de pesos				
CONCEPTO	2014	2015	2016	2017
APORTES NACION	854.601	821.482	527.612	710.757
Presupuesto de Inversión MEN	766.480	821.139	400.000	710.757
Presupuesto de Inversión ICBF	87.788			
DNP Inversión (Res.1875 y 2714 de 2016, Convenios Contrato Plan)			100.000	
MHCP Funcionamiento (Res. 15205 y 18306 de 2016)			27.612	
Sector solidario	333	343		
COFINANCIACIÓN RECURSOS PGN	112.455	115.829	120.462	128.292
CONPES 151 (Cofinanciación-Art.145 Ley 1530/12)	112.455	115.829	120.462	128.292
APORTES ENTIDADES TERRITORIALES -SGP-	141.629	149.274	162.207	181.211



SGP - PAE	141.629	149.274	162.207	181.211
SGP - Adicional			103.135	
Excedentes Financieros SGP			71.300	
TOTAL	1.108.685	1.086.585	810.281	1.020.260

De hecho, al desagregar en participaciones porcentuales los montos que corresponden a cada una de las fuentes se puede observar que para todos los años los recursos provenientes de aportes de la Nación superan el 70% del total de la asignación para el financiamiento del programa, lo cual quiere decir que de presentarse alguna reducción en estos recursos necesariamente se impactarían la cobertura o la calidad, salvo que se destinen recursos de otras fuentes, en cuyo caso corresponderá a cada ETC entrar a financiar esta diferencia.

c. Recursos de las Entidades Territoriales para Alimentación Escolar

De acuerdo con el MEN la inversión conjunta del Gobierno nacional, Alcaldías y Gobernaciones en alimentación escolar es de aproximadamente \$1,8 billones de pesos, de los cuales, el Gobierno nacional aporta alrededor de \$1 billón anuales. Sin embargo, a la fecha no es posible establecer claramente a cuánto asciende la inversión total del Programa, debido a que no es del todo claro cuál es el aporte que hacen las entidades territoriales con sus propios recursos. Según algunos estimativos, estos recursos oscilan alrededor de los 600.000 millones anuales, lo cual, correspondería a cerca de la tercera parte de los recursos del PAE.

Este punto en particular es el que genera tensión entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, quienes sostienen que la asignación de la Nación no cubre los costos de operación del programa y que la asignación especial, alimentación escolar, establecida en el artículo 2, de la Ley 715 de 2001, no necesariamente implica que esos recursos concurren a una sola bolsa para su financiación.

Todo esto se vuelve aun mas confuso al tratar de establecer la ejecución de recursos del Programa, puesto que las entidades territoriales presentan vacíos de información en el reporte de ejecución del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública -CHIP-.



d. Bolsa Común

De acuerdo con el Decreto 1852 de 2015 la bolsa común se define como un “esquema de ejecución unificada de recursos mediante el cual la Nación y las entidades territoriales invierten de manera coordinada sus recursos de conformidad con lo establecido en la ley (...) y en los lineamientos técnicos-administrativos del PAE, con el fin de alcanzar los objetivos comunes del programa, mediante una ejecución articulada y eficiente de los recursos.” (Artículo 2.3.10.2.1.)

Este esquema se amplía en la Resolución 16432 de 2015, en la cual se definen los mecanismos para consolidar la bolsa común, que se mencionan a continuación:

a) Celebración de Convenio Interadministrativo entre la Entidad Territorial Certificada (ETC) y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción, para articular la ejecución del PAE con el fin de obtener la confluencia de las fuentes de financiación en una sola bolsa común, que será administrada y ejecutada por la ETC;

b) Celebración de Convenio Interadministrativo entre la Entidad Territorial Certificada (ETC) y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción, con el fin de trasladar a estas los recursos de la Nación y los recursos del Departamento dirigidos al programa, para que de manera coordinada y unificada por la ETC sean ejecutados en cada municipio o distrito de su jurisdicción;

c) Acuerdo entre la Entidad Territorial Certificada (ETC) y las Entidades Territoriales no certificadas de su jurisdicción, donde se disponga el uso articulado de los recursos de cada una de ellas, con el fin de garantizar una única operación en el territorio;

d) Cualquier otro mecanismo jurídico que garantice la adecuada implementación del PAE con la administración y ejecución de los recursos por las ETC, de acuerdo con estos lineamientos.

En la práctica, este esquema de funcionamiento implica la articulación entre las entidades territoriales certificadas para transferir sus recursos y hacer un uso eficiente de los mismos. El problema radica en que esta articulación se da en muy pocos casos. Según el informe de auditoría de la Contraloría General de la



Republica, en 2016 solamente **6** hicieron uso de dicho mecanismo en esa vigencia⁴.

La conformación de la bolsa común operaría en la práctica para las ETC departamentos, puesto que los municipios certificados reciben transferencias tanto los recursos del MEN como los del SGP y en algunos casos también de regalías, por lo que no deben concurrir con otra entidad para la financiación del PAE.

Las gobernaciones deben entonces procurar que los municipios no certificados de su jurisdicción concurren a la conformación de la bolsa común para lograr así un uso eficiente de los recursos. Sin embargo, esto no sucede, pese a la insistencia de los gobernadores e incluso del mismo MEN, debido en gran parte a que las ETNC no pierden en virtud de la Resolución 16432 su competencia para contratar, competencia que sí les reconoce tanto la Ley 80 de 1993, como el marco normativo de contratación vigente.

4.2. Cobertura

El PAE tiene cobertura nacional. En 2017 se ejecutó en los 32 departamentos, en las 95 ETC, en 45.774 sedes educativas de todo el país⁵. Si bien no existe un dato definitivo de cobertura, según datos de la Dirección de Cobertura y Equidad del MEN suministrados a esta Delegada,⁶ durante el 2017, la cobertura del PAE fue del 4.190.913 sin incluir el Distrito Capital de Bogotá, el cual reportó al MEN una cobertura de 784.952 para ese mismo año. De modo que, según estos datos, la cobertura aproximada del PAE para 2017 fue de 4.975.865 beneficiarios. Esto quiere decir que la tasa de cobertura del programa fue cercana al 60% de la matrícula oficial para 2017.⁷

Posiblemente, uno de los principales problemas para determinar el alcance real de este programa es la falta de información confiable sobre el número de

⁴ Contraloría General de Republica, “Auditoria de desempeño al Programa de Alimentación Escolar durante la vigencia 2016”. Informe final.

⁵ Ministerio de Educación Nacional. Cuatro Informe Trimestral Programa de Alimentación Escolar en las 95 Entidades Territoriales Certificadas –ETC-. Enero – Diciembre de 2017. Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-357467_recurso_8.pdf

⁶ Mediante correo electrónico del 9 de febrero de 2018.

⁷ Teniendo en cuenta que, de acuerdo a los datos del Departamento Nacional de Estadística -DANE-, para 2016 la matrícula oficial fue de 8.086.987 estudiantes a nivel nacional. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/bol_EDUC_16.pdf



beneficiarios. Los datos presentados anteriormente son el resultado de un esfuerzo adelantado por el MEN por informar a la PGN el número de beneficiarios del programa, puesto que las respuestas presentadas por dicha entidad hasta entonces, hacían referencia al número de raciones entregadas diariamente, dato que resulta insuficiente para establecer la cobertura o los avances en esta materia año a año, especialmente debido a que una ración al día no implica necesariamente 1 beneficiario, puesto que existen al menos dos modalidades de ración, según sea el caso, las cuales pueden ser complemento AM/PM o Jornada Única.

Según el MEN, diariamente el PAE entrega 5.5 millones de raciones en todo el país. Este dato corresponde a la información que la Gerencia del PAE logra establecer a través de un cálculo que realiza a partir de la revisión de los contratos realizados por las ETC, de modo que se refiere a las raciones contratadas por día.

Otro de los problemas que se derivan de la falta de información de calidad es que no es posible identificar si las coberturas son progresivas año a año. Con el propósito de revisar la cobertura del PAE, la Delegada de Infancia requirió al ICBF la información de cobertura de los años 2012 a 2014 y al MEN la cobertura de los años siguientes. Dado que la información de focalización entregada por el MEN presentaba algunos vacíos se requirió directamente a algunas secretarías de educación para que aportaran la información faltante. Cabe mencionar que en su respuesta, el MEN aclaró que la responsabilidad sobre el reporte de focalización de beneficiarios del PAE recae sobre las entidades territoriales y específicamente sobre los rectores de las instituciones educativas oficiales, a quienes, según lo establecido en el Decreto 1852 de 2015, artículo 2.3.10.4.4 (num. 5), les corresponde “Registrar en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) y/o en el sistema de información que para tal efecto determine el Ministerio de Educación Nacional, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes focalizados de acuerdo con lo establecido en los Lineamientos Técnicos-Administrativos del programa.”

No. Beneficiarios PAE 2012-2015						
Fuente	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017
ICBF	4.097.867	4.135.340	571.733			
SED Bogotá			712.318	717.791	734.120	782.945
SED Quindío				29.907		
SED Lorica				23.080	20.642	
SED Meta					69.308	



FOCALIZACIÓN SIMAT			2.186.422	3.149.317	3.642.538	3.933.354
Total	4.097.867	4.135.340	3.470.473	3.920.095	4.466.608	4.716.299

Dando por sentado las limitaciones de los datos, especialmente para los años 2014 y 2015, se observa un aumento en el número de beneficiarios desde 2014 en adelante. No obstante, no es claro si los datos 2014 y 2015 se refieren a una reducción real de la cobertura, producto de las dificultades en el tránsito a la operación del ICBF hacia el MEN o simplemente se deba a la ausencia del reporte de cobertura.

A partir del 2016, el PAE operaba con el esquema actual, sin embargo, para estos años, los datos tampoco resultan confiables. Al revisar la variación en las coberturas por cada ETC para los años 2016 y 2017 se observan reducciones en el número de beneficiarios. En el siguiente cuadro se toman como referencia las 10 ETC que presentan las mayores variaciones en números de beneficiarios de un año a otro.

ENTIDAD	FOCALIZACION SIMAT 2016	FOCALIZACION SIMAT 2017	Diferencia 2016 - 2017	%
IBAGUE	45.852	11.194	-34.658	-75,59
SAN ANDRES	6.160	3.008	-3.152	-51,17
TOLIMA	110.587	54.540	-56.047	-50,68
MONTERIA	73.190	40.214	-32.976	-45,06
CORDOBA	113.755	70.950	-42.805	-37,63
ATLANTICO	76.169	48.226	-27.943	-36,69
GUAVIARE	7.864	5.243	-2.621	-33,33
CIENAGA	14.507	9.909	-4.598	-31,70
LA GUAJIRA	24.861	17.311	-7.550	-30,37
MANIZALES	24.959	17.848	-7.111	-28,49

La ausencia de datos de cobertura desagregados por ETC impide establecer si el PAE tiende progresivamente hacia la cobertura universal, tal como se ordena en la Ley 1450 de 2011 (art. 136, par. 4).

4.3. Operación

a. Contratación



De acuerdo con la información del MEN, durante 2017 el principal mecanismo de contratación empleado durante 2017 fue la licitación pública (66 procesos), seguido de la contratación directa (45), es precisamente este mecanismo el que genera los mayores incentivos para las prácticas de corrupción y la falta de transparencia en la administración.

La Procuraduría General de la Nación pudo establecer una fuerte problemática de concentración en los contratos de alimentación escolar en 27 departamentos y Bogotá.

En 2017 las fundaciones y asociaciones que más contratos PAE concentraron fueron: Fundación para el Desarrollo Social – FUPADESO. Firmó 43 contratos por más de 4.488 millones de pesos; Fundación Colombia Emprende VI, 31 contratos por más de 5.237 millones de pesos; Fundación Somos Manos Unidas, 25 contratos por más de 3.444 millones de pesos; Fundación Colombia un País para el Presente, 15 contratos por más de 5.735 millones de pesos; Fundación Vive Colombia, 15 contratos por más de 9.444 millones de pesos; Fundación Emssanar, 10 contratos por más de 3.027 millones de pesos, y la Asociación de Municipios del Norte Antioqueño, AMUNORTE, 10 contratos por más de 2.403 millones de pesos.⁸

b. Priorización y focalización

El PAE presenta grandes dificultades en su operación, muchos de las cuales se relacionan directa o indirectamente con su poco claro esquema de financiación, el cual delega las principales tareas de planeación y ejecución a las ETC, sin que muchas veces estas cuenten con las capacidades técnicas o el acompañamiento requerido por parte del MEN.

De las 95 ETC, solamente 38 iniciaron operación desde el primer día del calendario escolar (el cual consta de 180 días). Adicionalmente, según lo informado por el MEN, 23 ETC suspendieron el servicio de alimentación escolar

⁸ Procuraduría General de la Nación. “Procuraduría exhorta al Gobierno a diseñar nuevo modelo de contratación PAE”. Boletín de prensa No. 990 (diciembre 20 de 2017). Disponible en: https://www.procuraduria.gov.co/portal/exhorto-al_gobierno_a_diseñar_nuevo_modelo_de_contratacion_PAE.news



por períodos superiores a 15 días porque no contaban con los recursos necesarios para continuar operando durante toda la vigencia. Las ETC Villavicencio (Meta) y Soledad (Atlántico) fueron las que reportaron un mayor número de días de suspensión (73 y 60 días respectivamente).

Mención especial merece el caso del departamento de la Guajira, en el cual funcionan las ETC, La Guajira, Riohacha, Uribia y Maicao. Este departamento se encuentra cobijado bajo la “adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar, y agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira, en aplicación del Decreto 028 de 2008” (Conpes 3883 del 21 de febrero de 2017), por lo que el servicio de alimentación escolar debió ser asumido por el MEN. En estas ETC el programa operó 120 días del calendario escolar y fue operado por el Programa Mundial de Alimentos.

Según informe remitido a esta Delegada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica (DAPRE): *“La entrega de alimentos por parte del Programa Mundial de Alimentos se inició el 27 de julio de 2017, el inicio de atención en las otras entidades fue progresivo, toda vez que existieron factores de tipo geográfico, cultural y de infraestructura de los establecimientos educativos, que dificultaban activar el servicio de alimentación.*

Los contratos de operadores indígenas iniciaron su operación el día 17 de julio de 2017 y se atendió la población rural indígena en los municipios de Barrancas, Distracción, Hatonuevo, Fonseca, Manaure, San Juan, Maicao y Uribia.”

Otro de los puntos de tensión entre el MEN y las ETC en la operación del PAE tiene que ver con la priorización de instituciones educativas y la focalización de beneficiarios. Según lo establecido en la Resolución 16432, artículo 1, numeral 4.1.1.3. corresponde a las ETC adelantar la priorización atendiendo a los siguientes criterios:

Primero. *Instituciones educativas con implementación de Jornada Única en zona urbana y rural.*

Segundo. *Área rural. Todos los establecimientos educativos en el área rural deben ser seleccionados, iniciando con aquellos que cuenten con un solo docente (transición y primaria).*

Tercero. *Establecimientos educativos del área urbana (transición y primaria) que atiendan comunidades étnicas (Indígenas, Afrocolombianos, Raizales, RDM/Gitanos, Palenqueros).*

Cuarto. *Establecimientos educativos del área urbana (transición y primaria) que atiendan niñas, niños y adolescentes víctimas del conflicto armado.*



Quinto. *Instituciones educativas urbanas (transición y primaria) con alta concentración de población con puntajes de Sisbén referidos en el Anexo de Focalización de la presente Resolución.*

De igual modo, el numeral 4.1.2, artículo 1 de la misma Resolución establece los siguientes criterios de focalización de los titulares del derecho.

Primero: *En el área rural cubrir el 100% de los escolares matriculados que se encuentren cursando transición y primaria, empezando por los que hacen parte de jornada única, y posteriormente dando prioridad a la población étnica y población en condición de discapacidad.*

Segundo: *En el área urbana, escolares matriculados que se encuentren cursando transición y primaria, empezando por los que hacen parte de la Jornada Única y, posteriormente, dando prioridad a la población étnica y población en condición de discapacidad.*

Tercero: *En el área urbana, escolares matriculados y clasificados con puntajes del Sisbén referidos en el Anexo de Focalización de la presente Resolución.*

En la práctica, lo que esto implica es que las ETC deben definir quienes reciben el complemento y quienes quedan por fuera de este beneficio, de modo que, en un buen número de casos, las ETC optan por adelantar un proceso de contratación por un plazo inferior al definido en el calendario escolar, pero garantizando que el mayor número de titulares del derecho reciban el complemento alimenticio. Sin embargo, dado que los recursos asignados por el MEN están destinados a un número de cupos inferior al del total de la población escolar, los recursos resultan insuficientes, de modo que las ETC se ven con problemas para costear la operación hasta el final del calendario escolar.

Las ETC que se empeñan en evitar adelantar procesos de focalización, se verán forzadas a interrumpir en algún momento la entrega del complemento; a destinar una mayor proporción de recursos propios para garantizar la cobertura del programa o en el peor de los casos a contratar con un operador que mantenga la cobertura por debajo de las condiciones adecuadas, lo cual afecta la calidad de los alimentos que reciben los titulares del derecho.

Si bien existen criterios e instructivos para adelantar el proceso de focalización, este proceso no está exento de arbitrariedades, y de inconformidades por parte de los padres de familia en los territorios, para quienes este modo de proceder puede resultar injusto y atentar contra la igualdad en el acceso al derecho de la educación.



Un ejemplo que ilustra esta problemática, se observó en el departamento de Amazonas, en donde, en visitas realizadas a las instituciones educativas, se constató que la entrega del complemento alimentario se hacía de manera fragmentada (en una sola aula había niños que recibían el complemento y otros que no) y discrecional, en tanto no se conocían los criterios para esa entrega del complemento. La Gobernación de Amazonas ante el requerimiento que le hizo la Procuraduría frente a esta circunstancia informó que la cobertura del PAE está condicionada al presupuesto que el MEN le remita y que para la vigencia del 2017 “el presupuesto asignado no fue suficiente para garantizar la cobertura del 100%”.

c. Seguimiento y Control

El seguimiento y control en todas las fases del programa recae sobre las ETC. Estas actividades según la Resolución 16432 de 2016 como tienen “como fines principales verificar y controlar la operación del Programa de Alimentación Escolar del MEN y recolectar información confiable en forma eficiente, que sirva como insumo a los procesos desarrollados en los demás componentes del PAE. Así mismo tiene como propósitos formular y realizar seguimiento a los planes de acción de los componentes del PAE con el fin de generar alertas oportunas y acciones de mejora para el correcto desarrollo del Programa”.

El modelo de monitoreo y control que deben adelantar las ETC es definido por el MEN y consta de los componentes financiero, jurídico, técnico, de comunicaciones, gestión social y de sistemas de información. Durante la fase de ejecución del Programa, le corresponde a la ETC llevar a cabo la supervisión de las actividades del operador, para lo cual puede designar a personal de la administración o contratar el servicio de una interventoría para que adelante dicha labor. De acuerdo con la información disponible los departamentos en su mayoría contratan servicios de interventorías, mientras que algunas ETC designan a personal para que adelante las labores de supervisión. Las actividades de seguimiento cuentan también con el acompañamiento del MEN, quien da cuenta de ellas en sus informes trimestrales.

La efectividad del seguimiento al PAE a nivel territorial depende de las capacidades técnicas de la administración local. Aquellas ETC con mayores debilidades en alguno de sus componentes que no puedan contratar servicios de



un tercero, difícilmente pueden hacer un seguimiento adecuado del programa. A lo que se suma, la gran cantidad de formatos (cerca de 30) que deben ser diligenciados por el operador, personal de la administración, rectores o personal encargado en las instituciones educativas.

Si bien en sus informes trimestrales el MEN presenta un indicador como resultado de la operación, documentado a partir de las visitas que realiza a establecimientos educativos priorizados, en el que establece la siguiente escala porcentual:

- Condición crítica: Aquellos que estén por debajo del 60%
- Regular condición del Servicio: Entre el 60 y 79%
- En condiciones adecuadas: Superior al 80%

Con el propósito de conocer los criterios adoptados para establecer dicha medición, se ofició al MEN en el mes de enero de 2018 requiriéndole informara la descripción del indicador; las variables que lo conforman; la fórmula de cálculo; el nivel de desagregación y la línea de base.

En su respuesta, el MEN referenció 12 variables como parte del indicador del servicio⁹ de las que efectivamente se puede establecer alguna medición sobre las condiciones del servicio observadas. Sin embargo, según lo informó el MEN, cada variable esta estandarizada de modo que solo se registra si se cumple o no, por lo que no es posible establecer el nivel de cumplimiento de cada una de ellas.

5. RECOMENDACIONES

Al Ministerio de Educación Nacional:

1. Proponer y tramitar los ajustes normativos que se requieran con el fin de definir una estructura de financiación regular y oportuna que les permita a

⁹ 1) Cumplimiento de minuta patrón y ciclos de menús; 2)personal manipulador de elementos; 3) condiciones de saneamiento; 4) control de residuos; 5) control de plagas; 6) limpieza y desinfección; 7) almacenamiento; 8) distribución y consumo; 9) equipos y utensilios; 10) infraestructura; 11) gestión social y 12) cobertura.



las ETC contar con los recursos suficientes para garantizar la prestación del servicio durante toda la vigencia desde el primer día del calendario escolar.

2. Adelantar y/o proponer las reformas legislativas a las que haya lugar que permitan la articulación entre las diferentes fuentes de financiación del programa, especialmente los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Participaciones, con el propósito de que sea posible que las ETC (gobernaciones) puedan constituir efectivamente el esquema de bolsa común, tal como lo contempla norma (Res. 16482 de 2015 del MEN), contando oportunamente con los recursos suficientes para adelantar la contratación de los operadores del programa en condiciones de eficiencia.
3. Definir un método de distribución consecuente con lo establecido con el numeral 2.3, artículo 2, de la Resolución 16432 de 2016 del MEN, según la cual: *“Teniendo en cuenta la divergencia existente en las condiciones de la prestación del servicio de alimentación escolar entre las distintas regiones del país, el Ministerio de Educación Nacional establecerá un método que permita asignar de **manera eficiente, equitativa y progresiva** los recursos que aporta el Presupuesto General de la Nación al PAE a través de este Ministerio”*.

Si bien la financiación del PAE está condicionada por realidades presupuestales que afectan su ampliación y cualificación, la distribución de los recursos resulta basándose en mecanismos poco claros, que pueden llegar a ser arbitrarios y que desconocen los criterios de equidad y progresividad aludidos en los mismos lineamientos del programa.

4. Proponer conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mecanismos de cofinanciación para algunos de los antiguos territorios que, dadas las sus particularidades geográficas y administrativas, y sus pocas capacidades de generar recursos propios, presentan graves dificultades para financiar el PAE con las reglas de asignación y distribución vigentes.
5. Incorporar ajustes para destinar los recursos suficientes a las ETC que implementan la estrategia de internados en su jurisdicción.
6. Fortalecer desde la Gerencia del PAE el apoyo técnico y administrativo a las ETC, para todas las fases el programa, especialmente, en lo que tiene que ver con la programación presupuestal, contratación y seguimiento y con



especial énfasis en aquellas ETC que presentan de manera recurrente demoras e interrupciones en la prestación del servicio, como consecuencia de las limitaciones técnicas en estos aspectos.

7. Elaborar una línea base de cobertura de la población beneficiaria del PAE que permita planear, monitorear, evaluar el avance progresivo en la cobertura en cada entidad territorial certificada e implementar los ajustes que requiera el programa.
8. Avanzar en la actualización del Sistema Integrado de Matricula –SIMAT- puesto que este sistema de información no da cuenta de los estudiantes focalizados. Si bien el Decreto 1852 de 2015 obliga a los rectores de las instituciones educativas reportar esta información, dicha norma también ordena al MEN “definir e implementar un sistema de información, así como los instrumentos de planeación, seguimiento, monitoreo y control del programa”, de modo que el Ministerio de Educación como entidad coordinadora del PAE debe implementar mecanismos que aseguren la calidad de la información requerida para garantizar su adecuado funcionamiento.
9. Convocar la participación del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Alta Consejería para las Regiones, con el fin de implementar los ajustes que correspondan para aprovechar las particularidades y potencialidades productivas de los territorios, y procurar con ello una mayor disponibilidad de productos y proveedores locales.
10. Proponer mecanismos para difundir las buenas prácticas y las gestiones de éxito que se han logrado en varias ETC con el fin de generar aprendizajes en aquellas con mayores dificultades en la operación del PAE.

A los gobernadores y alcaldes de Entidades Territoriales Certificadas -ETC-

1. Registrar el número de cupos y las Instituciones Educativas priorizadas en el Simat, como establece el literal r, numeral 3.3, artículo 1 de la Resolución 16432 de 2015 del MEN.



2. Reportar oportunamente en el Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública –CHIP- la destinación de los recursos del PAE para permitir un adecuado seguimiento a los mismos.
3. Exhortar a los alcaldes de los municipios no certificados de su jurisdicción para que concurran a la conformación de un mecanismo de bolsa común en los términos que lo establece la Resolución 16432 de 2015 del MEN, en el numeral 2.2 del artículo 1.
4. Solicitar el apoyo de la Agencia Nacional de contratación Colombia Compra Eficiente para la elaboración de mecanismos de agregación de demanda acordes con las necesidades y realidades de territorio, con el propósito de garantizar la eficiencia, transparencia, celeridad y oportunidad en los procesos de selección de operadores del Programa.
5. Incorporar ajustes en sus procesos de planeación que les permitan prestar el servicio de manera oportuna, lo cual implica adelantar las gestiones que correspondan para obtener los recursos oportunamente, tramitar autorización de vigencias futuras, cuando sea el caso e iniciar los procesos de contratación de los operadores sin que se afecte la prestación del servicio de alimentación desde el primer día del calendario escolar.
6. Involucrar a las secretarías de salud en el seguimiento y monitoreo del programa con el fin de verificar las condiciones higiénico-sanitarias de prestación del servicio y cuando así lo amerita, ordenar al operador adoptar las acciones correctivas del caso.

A los rectores de los establecimientos educativos oficiales

1. Dar estricto cumplimiento a lo establecido en el numeral 5 del artículo 2.3.10.4.4 del Decreto 1852 de 2015 que ordena “Registrar en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) y/o en el sistema de información que para tal efecto determine el Ministerio de Educación Nacional, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes focalizados de acuerdo con lo establecido en los Lineamientos Técnicos-Administrativos del programa.”, con el propósito de llevar a cabo un adecuado proceso de planeación del PAE.