



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

**INFORME ESTRUCTURAL
"PLAN SECTORIAL DE EDUCACIÓN - PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN
ESCOLAR -PAE 2016-2018"**

VIGENCIA 2012 – PRIMER TRIMESTRE 2018

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS – PAE 2018

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA Y POLÍTICA PÚBLICA

Bogotá D.C. septiembre 2018

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

**INFORME ESTRUCTURAL
"PLAN SECTORIAL DE EDUCACIÓN - PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN
ESCOLAR –PAE 2016-2018"**

**Juan Carlos Granados Becerra
Contralor de Bogotá**

**Andrés Castro Franco
Contralor Auxiliar**

**Carlos Gabriel Camacho Obregón
Director de Estudios de Economía y Política Pública**

**Luis Alfredo Sánchez Rojas
Subdirector de Evaluación de Políticas Públicas**

**Diana Carolina Carrasco Molina
Héctor Farook Beltrán Peña
Profesionales**

**Daniela Urian Moreno
Carlos Mauricio Vanegas Zuluaga
Pasantes**

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	8
SIGLAS	14
GLOSARIO	15
CAPÍTULO 1. PLAN SECTORIAL DE EDUCACIÓN - PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR –PAE 2016-2018.....	17
1. ANTECEDENTES	17
1.1 ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR –PAE EN LOS PLANES DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL, AMBIENTAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ, D.C. “BOGOTÁ HUMANA” Y “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS”	18
1.1.1 Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C. “Bogotá Humana”	18
1.1.2 Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C. “Bogotá Mejor para Todos”	23
1.1.3 Comparativo entre el modelo de contratación del PAE en los Planes de Desarrollo de “Bogotá Humana” y “Bogotá Mejor para Todos”.....	24
1.2 SELECCIÓN ABREVIADA POR BOLSA DE PRODUCTOS (BOLSA MERCANTIL).	25
1.3 SELECCIÓN ABREVIADA POR SUBASTA INVERSA ELECTRÓNICA	25
1.4 MECANISMOS DE AGREGACIÓN DE DEMANDA Y CONTRATO INTERADMINISTRATIVO.....	26
1.4.1 Servicio Integral de Desayunos y Almuerzos Escolares	30
CAPITULO 2. EVALUAR EL COMPORTAMIENTO FISCAL DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN LOS PLANES DE DESARROLLO “BOGOTÁ HUMANA” Y “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS”	31
2.1 ANÁLISIS FISCAL PAE EN EL PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ HUMANA	34
2.2 ANÁLISIS FISCAL PAE EN EL PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS	40
CAPÍTULO 3. COMPARATIVO DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN DIVERSAS ENTIDADES TERRITORIALES CERTIFICADAS.....	44
3.1 PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN MEDELLÍN.....	44
3.1.1 Operación del Programa de Alimentación Escolar - 2016	44
3.1.2 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2017	45
3.1.3 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2018	45
3.2 PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN FLORENCIA - CAQUETA	45
3.2.1 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2016	45
3.2.2 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2017	46
3.2.3 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2018	46
3.3 PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN CARTAGENA	47
3.3.1 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2016	47
3.3.2 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2017	47
3.3.3 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2018	48



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

3.4 PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN CHÍA - CUNDINAMARCA	48
3.4.1 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2016	48
3.4.2 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2017	49
3.4.3 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2018	49
3.5 PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN CALI - VALLE	50
3.5.1 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2016	50
3.5.2 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2017	50
3.5.3 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2018	51
3.6 PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN BUCARAMANGA - SANTANDER	52
3.6.1 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2016	52
3.6.2 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2017	52
3.6.3 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2018	53
3.7 PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN BOGOTÁ D.C.	54
3.7.1 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2016	59
3.7.2 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2017	60
3.7.3 Programa de Alimentación Escolar en Bogotá 2018	60
3.8 COMPARACIÓN GENERAL DE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN ENTIDADES TERRITORIALES CERTIFICADAS.....	62
CAPÍTULO 4. PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLES	69
4.1 OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE No. 1: PONER FIN A LA POBREZA.....	74
4.2 OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE No. 2: HAMBRE CERO.....	78
4.3 OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE 3. SALUD Y BIENESTAR	84
4.4 OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE No. 4: EDUCACIÓN DE CALIDAD	85
4.4.1 Proyecto de inversión 1052: bienestar estudiantil para todos	87
4.5 OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE No. 10: REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES.....	95
4.6 CONTRATIEMPOS EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR – PAE Y ALCANCE DE LOS ODS.....	98
CONCLUSIONES.....	105
BIBLIOGRAFÍA.....	107

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla No. 1 Programación según las Fichas EBI	19
Tabla No. 2 Matrícula Sector Oficial Bogotá Distrito Capital - Periodo 2012 -2018	20
Tabla No. 3 Cumplimiento de metas – cobertura PAE / Plan de Desarrollo Bogotá Humana	20
Tabla No. 4 Programación cobertura PAE según la Ficha EBI – 1052	23
Tabla No. 5 Proyecto de inversión 1052. 2016-2020.....	23
Tabla No. 6 Segmentación de las fases 1 y 2.....	29
Tabla No. 7 Mecanismos de Agregación de demanda vigentes 2018.....	30
Tabla No. 8 Distribuciones del Sistema General de Participaciones. Destinación específica Alimentación Escolar a nivel Nacional	32
Tabla No. 9 Distribución por asignación específica: Alimentación Escolar 2012-2018.....	33
Tabla No. 10 Identificación de la estructura del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” relacionada con el PAE.....	35
Tabla No. 11 Meta proyecto 889: Disponer 80 Colegios con la infraestructura física necesaria y comedor escolar u otra medida alternativa para el desarrollo de las actividades programadas en la implementación de la Jornada Educativa de 40 horas semanales.....	36
Tabla No. 12 Meta proyecto 897: Suministrar a 717.791 estudiantes matriculados en los colegios oficiales del Distrito, refrigerios durante el año escolar.....	37
Tabla No. 13 Meta proyecto 901: Promover en 29.000 estudiantes la cultura del cuidado, del buen trato y la prevención de violencias, la vida y alimentación saludable.....	39
Tabla No. 14 Identificación de la estructura del Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos relacionada con el PAE	40
Tabla No. 15 Meta proyecto 1052: Beneficiar 780.646 estudiantes matriculados en el Sistema Educativo Oficial del Distrito con complementos alimentarios.....	41
Tabla No. 16 Consolidado Medellín vigencia 2016, 2017 y primer trimestre 2018	45
Tabla No. 17 Consolidado Florencia vigencia 2016, 2017 y primer trimestre 2018	47
Tabla No. 18 Consolidado Cartagena vigencia 2016, 2017 y primer trimestre 2018	48
Tabla No. 19 Consolidado Chía vigencia 2016, 2017 y primer trimestre 2018	50
Tabla No. 20 Consolidado Cali vigencia 2016, 2017 y primer trimestre 2018.....	51
Tabla No. 21 Consolidado Bucaramanga	53
Tabla No. 22 Presupuesto Vigencia 2016 – Programa de Alimentación Escolar	56
Tabla No. 23 Presupuesto Vigencia 2017 – Programa de Alimentación Escolar	56
Tabla No. 24 Presupuesto Vigencia 2018 – Programa de Alimentación Escolar	57
Tabla No. 25 Objeto del gasto. Programa de Alimentación Escolar 2016-2018	57
Tabla No. 26 Consolidado Bogotá D.C vigencia 2016, 2017 y primer trimestre 2018	61
Tabla No. 27 Comparativo del PAE en Entidades Territoriales Certificadas – Cobertura.....	63
Tabla No. 28 Comparativo operación del PAE de ETC	66
Tabla No. 29 ODS y Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020	72
Tabla No. 30 Metas Objetivo 1: Poner fin a la pobreza	74
Tabla No. 31 Acciones Emprendidas Distrito Capital	77
Tabla No. 32 Relación Objetivo Hambre Cero - PDD	80
Tabla No. 33 Relación Objetivo Educación de Calidad - PDD	86
Tabla No. 34 Porcentaje ejecución Proyecto de inversión 1052	88
Tabla No. 35 Recursos asignados al PAE	89



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

Tabla No. 36 Tasa de Cobertura Neta por Nivel Educativo	90
Tabla No. 37 Tasa de Cobertura Bruta por Localidad	90
Tabla No. 38 Sector Educativo Oficial Matricula por Edad Escolar 2017	91
Tabla No. 39 Tasa de Deserción por Sector Educativo 2012-2016.....	92
Tabla No. 40 Metas e Indicadores	96
Tabla No. 41 Relación de procesos de Responsabilidad Fiscal en curso	101

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica No. 1 Disposición de 80 colegios con la infraestructura física y comedor escolar u otra medida alternativa	36
Gráfica No. 2 Estudiantes beneficiados con el suministro de alimentación escolar durante la vigencia de 2012-2016.	38
Gráfica No. 3 Estudiantes beneficiados a través de la cultura del cuidado, del buen trato y la prevención de violencias, la vida y alimentación saludable	39
Gráfica No. 4 Población por beneficiar y beneficiados 2016-2020.	41
Gráfica No. 5 Conformación Bolsa Común	55
Gráfica No. 6 Recursos del PAE 2016-2018 en el Distrito Capital	59
Gráfica No. 7 Recursos del PAE 2016-2018 en el Distrito Capital	61
Gráfica No. 8 Distribución Recursos SGP por ETC	67
Gráfica No. 9 Participación Presupuestal Meta y Proyecto	76
Gráfica No. 10 Población beneficiaria en Bogotá del Programa de Alimentación Escolar	81
Gráfica No. 11 Muestra seleccionada para censo talla y peso –Localidades	82
Gráfica No. 12 Muestra seleccionada para censo talla y peso. Sedes Educativas	83
Gráfica No. 13 Porcentaje disminución talla y peso 2016-2017	84
Gráfica No. 14 Porcentaje Total de estudiantes desertores	93
Gráfica No. 15 Porcentaje Total de estudiantes desertores de IED Oficiales	94

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Colombia establece en el artículo 119, que la Contraloría General de la República es la entidad encargada de realizar control de la gestión fiscal de los recursos estatales y que este será de forma posterior y selectiva teniendo en cuenta el ejercicio de control financiero, de gestión y de resultados¹. Para el caso del Distrito Capital, la actividad del control fiscal la ejerce la Contraloría de Bogotá D.C. como entidad técnica con autonomía administrativa y presupuestal².

La Contraloría de Bogotá D.C. en su función de control fiscal, tiene como objetivo evaluar la inversión de los recursos públicos y su relación con el cumplimiento de las metas pactadas dentro del Plan de Desarrollo Distrital. De acuerdo a esto, la circular 017 de 2017 referente a los "Lineamientos de la Alta Dirección –vigencia 2018" en concordancia con la Resolución Reglamentaria 019 de 2016, en la cual se adopta la nueva versión de documento y procedimientos relacionados con el Proceso de Estudios de Economía y Política Pública, define dentro de sus estrategias "lograr mayor efectividad en la evaluación de las políticas públicas para contribuir en la sostenibilidad de la Ciudad".

Bajo estos parámetros se enmarca el presente estudio, en el que se analizan y evalúan los avances en cobertura y calidad de la implementación del Programa de Alimentación Escolar –PAE en el Distrito Capital durante las administraciones de los Planes de Desarrollo "Bogotá Humana" y "Bogotá Mejor para Todos". Así mismo, se incluye un comparativo del desarrollo del PAE en otras ciudades del país y adicionalmente, se revisa el aporte de este programa frente al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS.

En este sentido, es menester señalar que los Programas de Alimentación y Nutrición Escolar son esenciales para el goce de los derechos fundamentales y constitucionales de los niños "la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada (...). Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás"³. Así mismo, asegurar a los estudiantes el acceso a la alimentación escolar hace parte del conjunto de estrategias que inciden principalmente en el aumento y estabilización de la tasa de matrículas, disminución de la deserción escolar, ausentismo escolar, mejora de prácticas alimenticias y concentración en las actividades escolares.

1 Colombia. Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 267.

2 *Ibidem.*, Artículo 272.

3 *Ibidem.*, Artículo 44

El primer avance en Colombia respecto a los Programas de Alimentación Escolar se dio en el año 1936 mediante el Decreto 219 del mismo año, con el que se asignó, con carácter permanente, recursos para los restaurantes escolares, los cuales eran operados por una junta administradora integrada por un maestro, un párroco y un padre de familia que no fuese funcionario público.

Luego, con la expedición del Decreto 319 de 1941 "Por el cual se dictan normas sobre el aporte de la nación a los restaurantes escolares en el país", se establece la atención nutricional en el sector público y se fijan las pautas para la asignación de aportes de la nación destinados a dotación y funcionamiento de restaurantes escolares, bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional.⁴

En el año 1968 se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (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.⁵

En las décadas de los sesenta y setenta se realizaron avances importantes en cuanto a las políticas alimentarias en Colombia. En el año 1967 se creó la primera Política sobre Alimentación y Nutrición, esta implicaba el suministro de complementos alimenticios para erradicar el hambre y la desnutrición en la población. Para esto, el Gobierno Nacional decidió institucionalizar el Plan Nacional de Alimentos para el Desarrollo y el Programa Nacional de Educación Nutricional y Complementación Alimentaria.

El mencionado plan se diseñó con el fin de unificar y centralizar todos los programas gubernamentales de alimentación a nivel nacional. Es importante aclarar que este programa tuvo ayudas financieras internacionales tanto del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y del Gobierno de los Estados Unidos. Al empezar la década de los setenta se desmontaron las ayudas internacionales, y debido a esto se creó el Comité Nacional de Políticas sobre Alimentación y Nutrición con el objetivo de diseñar, ejecutar y financiar una política nacional de auto sostenimiento de alimentos.

Para finalizar esta década y pese a todos los adelantos que había tenido Colombia en cuanto a políticas e instituciones que regularan la materia de nutrición y

4 Ministerio de Educación Nacional. Por qué el PAE en el MEN - historia. [en línea], [revisado 29 de agosto de 2018]. Disponible en Internet en <https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-349950.html>

5 Ministerio de Educación Nacional. Por qué el PAE en el MEN - historia. [en línea], [revisado 29 de agosto de 2018]. Disponible en Internet en <https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-349950.html>

alimentación en el año 1975, se presentan diversos diagnósticos en cuanto a la situación nutricional que aquejaba a la población colombiana, en donde se evidenció que alrededor del 60% de los niños presentaban algún grado de desnutrición y que las deficiencias nutricionales constituían la causa básica o asociada del 41% del total de defunciones en los niños menores de cinco años.⁶

Todo ello incidió a que el Gobierno de Julio Cesar Turbay llevara a cabo la creación del Plan Nacional de Nutrición (PAN), el cual tenía como objetivo principal mejorar la disponibilidad y el estado nutricional de la población más vulnerable, especialmente de la infantil, por medio de los programas de apoyo nutricional directo o distribución de alimentos que complementen la dieta.⁷

En la década de los 90 se presentaron diversos cambios, la mayoría marcados por la constitución de 1991. Entre los más relevantes de esta época se destaca el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria con el fin de fortalecer la seguridad alimentaria y solucionar los problemas de acceso a los alimentos. Adicionalmente, dentro del artículo 44 de la Constitución Política de Colombia se enmarcan la alimentación y la educación como derechos fundamentales.

A partir de la consagración constitucional del derecho alimentario como derecho social y debido a los compromisos internacionales que Colombia adquirió en la Cumbre Mundial "En favor de la infancia" desarrollada en Estados Unidos en el año 1990, la protección de este derecho, la erradicación del hambre y la desnutrición en el mundo, se convirtió en una prioridad nacional reflejada en metas concretas que sustentaron la modificación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria por el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN).

Bajo los parámetros del párrafo anterior, fue aprobado el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición mediante el Conpes 2847 de 1996, coordinado y ejecutado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en donde su objetivo fue contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, como acto inmediatamente seguido a la creación del PNAN, en el año 1994 se crea el Comité Nacional de Nutrición y Seguridad Alimentaria (CONSA), el cual tuvo como función principal realizar el seguimiento al PNAN.

Los recursos de financiación del PAE, así como los criterios de distribución, se establecieron en la Ley 715 de diciembre de 2001 "Por la cual se dictan normas

⁶ Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. 1975. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
⁷ Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. 1975... Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

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". Posteriormente, se expide la Ley 1176 de 2007 que modifica la Ley 715 de 2001, que establecen nuevos parámetros de distribución sectorial de los recursos.

Con la expedición de la Ley 1450 de 2011, la cual adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 del gobierno del presidente Juan Manuel Santos, se ordena el traslado de las funciones de orientación, coordinación de su ejecución y la articulación del PAE del ICBF al Ministerio de Educación Nacional –MEN:

*"Con el fin de alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar –PAE–, el Gobierno Nacional trasladará del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales. Para el efecto, el MEN realizará la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnicos-administrativos, de los estándares, y de las condiciones para la prestación del servicio para la ejecución del Programa, que serán aplicados por las entidades territoriales, los actores y operadores del programa. El PAE se financiará con recursos de diferentes fuentes. El MEN cofinanciará sobre la base de los estándares mínimos definidos para su prestación, para lo cual podrá celebrar contratos de aporte en los términos del artículo 127 del Decreto 2388 de 1979 y promoverá esquemas de bolsa común con los recursos de las diferentes fuentes que concurren en el financiamiento del Programa. 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."*⁸

Así, la entrada en vigencia de la operación del PAE por parte del Ministerio de Educación Nacional se realizó de dos maneras: descentralizada y centralizada. Se entiende como descentralizada cuando se solicita por parte de la entidad territorial la cofinanciación y ejecución del programa al MEN a través de la firma de un convenio interadministrativo y la transferencia de recursos por parte de la nación. De este modo, es centralizada cuando las actividades derivadas del PAE son ejecutadas directamente por el MEN.

Para el caso estricto de Bogotá D.C. En el año 1958 la Secretaría de Educación, inició el suministro de complementos alimenticios a estudiantes de escuelas distritales, y para el año 1961 con recursos del programa "Alianza para el Progreso", se construyó la Escuela John F. Kennedy, donde funcionó el primer restaurante

8 Congreso de la República de Colombia. Ley 1450 de 2011. Artículo 136, parágrafo 4. Bogotá, Colombia.

escolar. Para el año 1975 ya se contemplaba un énfasis que incluía la salud y la nutrición adecuada. Desde ese momento y hasta la vigencia, el tema de alimentación escolar hace parte de la agenda local de la ciudad como estrategia para salvaguardar los derechos de la infancia capitalina. La Contraloría de Bogotá D.C., reconociendo la importancia y trascendencia, para la ciudad, la inclusión de estrategias transversales materializadas en el Programa de Alimentación Escolar, realiza este estudio estructural organizado en cuatro capítulos.

El primer capítulo realiza un comparativo en el proceso de implementación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar en los Planes de Desarrollo de "Bogotá Humana" y "Bogotá Mejor para Todos". En este sentido, es menester señalar que a partir del año 2016 se implementa un nuevo modelo tanto en contratación como en logística y distribución de desayunos, refrigerios y almuerzos en el marco del PAE en Bogotá. Lo anterior, es la razón por la cual se opta por revisar los procesos de armonización, avances y dificultades de la ciudad frente a este nuevo esquema.

En un segundo capítulo se analiza el comportamiento fiscal y su incidencia en el cumplimiento de las metas en los Planes de Desarrollo "Bogotá Humana" y "Bogotá Mejor para Todos", y más estrictamente en los proyectos de inversión 897 "niños y niñas estudiando", 889 "Jornada educativa de 40 horas semanales para la excelencia académica y la formación integral, y jornadas únicas" y 901 "Pre jardín, Jardín y Transición: Preescolar de Calidad en el Sistema Educativo Oficial" pertenecientes al Plan de Desarrollo 2012-2016. Respecto a la administración 2016-2020, se evalúa el proyecto de inversión 1052 "Bienestar estudiantil para todos", el cual consigna metas específicas referentes al Programa de Alimentación Escolar.

En el tercer capítulo se realiza un comparativo del comportamiento del Programa de Alimentación Escolar en diferentes ciudades del país. Este comparativo incluye las ciudades de Medellín, Florencia, Cartagena, Bucaramanga, Chía, Cali y Bogotá. El análisis revisa los mecanismos de contratación, el tipo de contrato, los recursos de cofinanciación, entre otras. Lo anterior, con el objeto de poder reconocer si el nuevo modelo de operación implementado en el Distrito Capital ha generado los cambios estructurales que se necesitaba para la garantía y cumplimiento de la nutrición adecuada de los niños y niñas escolarizados.

En el cuarto capítulo se evalúa si las acciones emprendidas en el distrito y contenidas dentro del Plan de Desarrollo Distrital se articulan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y si los resultados obtenidos contribuyen para el alcance de

las metas consignadas desde la ciudad. Es menester señalar que el Programa de Alimentación Escolar aporta e incide principalmente en 5 ODS: i) poner fin a la pobreza, ii) hambre cero, iii) buena salud y bienestar, iv) educación de calidad y v) desigualdades reducidas.

Para el desarrollo de este estudio, se tuvieron en cuenta insumos de fuentes primarias y secundarias. De un lado, se solicitó de forma directa información relevante a las diversas instituciones que están articuladas con el PAE, tales como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, Ministerio Nacional de Educación –MEN, Secretaría Educación Distrital -SED, Secretaría Distrital de Salud -SDS, Secretaría de Integración Social -SIS, Colombia Compra Eficiente –CCE y de órganos de control como la Contraloría General de la Republica –CGR, Personería Distrital y la Veeduría Distrital. También se consultaron los aplicativos SEGPLAN, administrado por la Secretaría Distrital de Planeación, PREDIS, manejado por la Secretaría de Hacienda Distrital, el Sistema de Vigilancia al Control Fiscal -SIVICOF, de la Contraloría de Bogotá, D.C. De otra parte, se compiló y analizó material relacionado con el tema, obtenido a partir de diversas fuentes consultadas vía Internet (Web grafía).

Finalmente, se realizan conclusiones que permitan concretar si el Programa de Alimentación Escolar en el Distrito Capital ha cumplido con los objetivos propuestos en el mismo y comprobar el nivel de cobertura.

SIGLAS

PAE	Programa de Alimentación Escolar
MEN	Ministerio de Educación Nacional
SED	Secretaría Distrital de Educación
SDS	Secretaría Distrital de Salud
ETC	Entidad Territorial Certificada
SIMAT	Sistema de Matrículas
CCE	Agencia Colombia Compra Eficiente
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
SDIS	Secretaría Distrital de Integración Social
IED	Instituciones de Educación Distrital
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
SEGPLAN	Sistema de Seguimiento a los programas, proyectos y metas al Plan de Desarrollo de Bogotá D.C
PREDIS	Sistema de Presupuesto Distrital
SIVICOF	Sistema de Vigilancia al Control Fiscal –SIVICOF
PDD	Plan de Desarrollo Distrital
C.A	Complemento Alimentario
CGR	Contraloría General de la Republica
SGP	Sistema General de Participaciones

GLOSARIO

- **Almuerzo⁹**

El complemento tipo almuerzo es una ración preparada en sitio que, por el diseño de la minuta patrón establecida, debe brindar un aporte del 30% de las recomendaciones diarias de nutrientes y calorías, dependiendo del grupo etario. Este debe suministrarse entre las 11:30 am y la 1:00 pm.

- **Calendario Académico¹⁰**

El calendario académico en la educación básica secundaria y media se organizará por períodos anuales de 40 semanas de duración mínima o semestral de 20 semanas mínimo. La educación básica (primaria y secundaria) y media comprende un mínimo de horas efectivas de clase al año, según el reglamento que expida el Ministerio de Educación Nacional.

- **Complemento Alimentario¹¹**

Es la ración de alimentos que se va a suministrar a los titulares de derecho, que cubre un porcentaje del valor calórico total de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes por grupo de edad y tipo de complemento.

- **Operadores¹²**

Son actores comerciales de carácter privado que cuentan con la capacidad técnica y financiera para garantizar la ejecución adecuada del Programa de Alimentación Escolar, con respecto a la preparación y distribución de los complementos alimentarios para los beneficiarios.

- **Objetivos de Desarrollo Sostenible¹³**

Son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

9 Congreso de la República de Colombia. Resolución 16435 de 2015. Artículo 1. Bogotá, Colombia.

10 Congreso de la República de Colombia. Ley 115 de 1994. Artículo 86. Bogotá, Colombia.

11 Congreso de la República de Colombia. Resolución 16435 de 2015. Artículo 1. Bogotá, Colombia.

12 Congreso de la República de Colombia. Resolución 16435 de 2015. Artículo 1. Bogotá, Colombia.

13 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia. ¿Qué son los Objetivos de Desarrollo del Milenio? [en línea], [revisado 29 de agosto de 2018]. Disponible en Internet en <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

- **Programa de Alimentación Escolar - PAE¹⁴**

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.

- **Plan de Desarrollo Distrital¹⁵**

Es una herramienta de gestión que promueve el desarrollo social en un determinado territorio. De esta manera, sienta las bases para atender las necesidades insatisfechas de la población y para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos.

- **SIMAT¹⁶**

Es una herramienta del Ministerio de Educación Nacional que permite organizar y controlar el proceso de matrícula en todas sus etapas, así como tener una fuente de información confiable y disponible para la toma de decisiones.

14 Congreso de la República de Colombia. Decreto 1852 de 2015. Artículo 2.3.10.2.1. Bogotá, Colombia.

15 Secretaría Distrital de Planeación. Planes de Desarrollo y Fortalecimiento local. [en línea], [revisado 29 de agosto de 2018]. Disponible en Internet en <http://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-y-fortalecimiento-local/planes-de-desarrollo-distrital>

16 Congreso de la República de Colombia. Resolución 1203 de 2015. Artículo 6. Bogotá, Colombia.

CAPÍTULO 1. PLAN SECTORIAL DE EDUCACIÓN – PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR – PAE

1. ANTECEDENTES

En primer lugar, se puede afirmar que el tema de alimentación escolar data de la década de los 40, con la expedición del Decreto Nacional No. 319 de 1941, con el cual se formaliza el aporte del Estado a los restaurantes escolares. Posteriormente, se da la creación del Instituto Nacional de Nutrición. En el año 1968 se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (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.

En 1969, Colombia ratificó el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, un tratado multilateral adoptado por las Naciones Unidas que garantiza el derecho universal a la alimentación y en 1974, se crea el Plan de Alimentación y Nutrición.

En la Constitución Política de Colombia de 1991, el artículo 44, estableció los derechos fundamentales de los niños y entre otros postulados, se plantea “la alimentación equilibrada”, que busca garantizar que todos los menores de edad deban tener una dieta nutritiva, balanceada y estable.

En el año 2000 comenzó la distribución de los refrigerios en los colegios oficiales de la ciudad de Bogotá, con recursos del Distrito y de las alcaldías locales, adicional al apoyo que brindaba ICBF.

Mediante la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”, en su artículo 136, hace referencia del traslado del Programa de Alimentación Escolar –PAE del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, quien venía coordinando su ejecución al Ministerio de Educación Nacional – MEN.

La SED, en el año 2012, cambió la forma de contratar los refrigerios escolares y pasó de la licitación a la subasta a la inversa, con el ánimo de hacer uso eficiente de los recursos disponibles para el PAE.

En el año 2016, el Ministerio de Educación Nacional, expide el Decreto 1852 para reglamentar la operación descentralizada del PAE.

Por iniciativa del MEN y con el aval del alcalde mayor, Enrique Peñalosa Londoño, a partir del año 2016 se implementa un nuevo modelo de licitaciones públicas, adelantadas por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente - CCE, con el objetivo de trabajar con transparencia, pluralidad de oferentes y fortalecer la calidad en los refrigerios suministrados a los estudiantes de las Instituciones Educativas Distritales.

1.1 ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR –PAE EN LOS PLANES DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL, AMBIENTAL Y DE OBRAS PÚBLICAS PARA BOGOTÁ, D.C. “BOGOTÁ HUMANA” Y “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS”

1.1.1 Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C. “Bogotá Humana”

La administración del alcalde mayor Gustavo Francisco Petro Urrego, que da inicio a su gestión a partir de enero de 2012, recibe como legado de su antecesor en materia del Programa de Alimentación Escolar –PAE-, un balance de cumplimiento, así: una cobertura de 514.863¹⁷ beneficiarios de la meta establecida en el Proyecto de Inversión No. 7361 “Alimentación escolar en los colegios oficiales del Distrito Capital”, donde se ejecutaron a mayo de la vigencia 2012, recursos por cuantía de \$ 118.698.887.437 (66.21%) del presupuesto total asignado.¹⁸

Luego del proceso de armonización entre el plan que terminaba “Bogotá Positiva: todos del mismo lado” y el entrante “Bogotá Humana”, se generó un ajuste sustancial donde se definieron tres (3) Proyectos de Inversión, encaminados al desarrollo del PAE durante el periodo 2012 – 2016, así:

Plan: Bogotá Humana

Eje estratégico: 01 Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo.

Programa: 03 Construcción de saberes. Educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender.

¹⁷ Secretaría de Hacienda Distrital. Disponible en línea: SEGPLAN/http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/II_01_112_101.pdf. Bogotá, Colombia
¹⁸ Secretaría de Hacienda Distrital. Disponible en línea: SHD/Predis/Ejecución presupuestal a mayo de 2012.

Proyecto No. 889 Jornada educativa de 40 horas semanales para la excelencia académica y la formación integral, y jornadas únicas.

Proyecto No. 897 niños y niñas estudiando.

Proyecto No. 901 Pre jardín, jardín y transición: preescolar de calidad en el sistema educativo oficial.

Tabla No. 1 Programación según las Fichas EBI

PROYECTO	DESCRIPCIÓN	META
889	Jornada educativa de 40 horas semanales para excelencia académica y la forma integral y jornadas únicas	Disponer 80 Colegios con la infraestructura física necesaria y comedor escolar u otra medida alternativa para el desarrollo de las actividades programadas en la implementación de la Jornada Educativa de 40 horas semanales.
897	Niñas y niños estudiando	Suministrar a 890.000 estudiantes matriculados en colegios oficiales del Distrito, refrigerios durante el año escolar
901	Prejardín, jardín y transición: Preescolar de calidad en el sistema educativo oficial	Promover en 29.000 estudiantes la cultura del cuidado, del buen trato y la prevención de violencias, la vida y alimentación saludable

Fuente: Fichas EBI, Secretaría de Educación Distrital

Elaboró: Contraloría de Bogotá. Subdirección de Política Pública.

De conformidad con lo anterior, se puede inferir que durante la administración del Plan de Desarrollo "Bogotá Humana", se formularon tres (3) proyectos de inversión, que propusieron metas de cobertura de estudiantes de diferentes edades y de donde se tomaron recursos financieros para cubrir los costos del Programa de Alimentación Escolar –PAE en el Distrito Capital.

En el Proyecto 889 se establece una meta de infraestructura física, que aun cuando tienen relación con el PAE, en la medida que incluye comedores escolares, no se advierte con exactitud cuál es número de beneficiarios con refrigerios o alimentación caliente y cuáles pueden ser los recursos financieros que están destinados para estos comedores escolares.

Tabla No. 2 Matrícula Sector Oficial Bogotá Distrito Capital - Periodo 2012 -2018

AÑO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
No. estudiantes	935.957	883.177	887.057	877.536	827.615	788.708	780.052

Fuente: MEN -SIMAT con corte febrero 2018

Elaboró: Contraloría de Bogotá. Subdirección de Política Pública.

Cuando se revisa la cobertura de estudiantes matriculados formalmente en el Sistema de Matrículas – SIMAT, para las vigencias 2012 a 2018, se puede apreciar que no hay una coherencia entre el número de estudiantes matriculados, quienes son potenciales beneficiarios del PAE y las cifras programadas en las Fichas EBI-D de cada uno de los proyectos de Inversión.

Tabla No. 3 Cumplimiento de metas – cobertura PAE / Plan de Desarrollo Bogotá Humana

VIGENCIA			2012			2013			2014			2015			2016		
Proy	Descripción	Meta	Programad	Ejecutado	%	Programad	Ejecutado	%									
889	Jornada educativa de 40 horas semanales para excelencia académica y la formación integral y jornadas únicas	Disponer 80 Colegios con la infraestructura física necesaria y comedor escolar u otra medida alternativa para el desarrollo de las actividades programadas en la implementación de la Jornada Educativa de 40 horas semanales.	20	0	0	60	57	95	7	0	0	23	25	108.7	0	0	0
897	Niñas y niños estudiando	Suministrar a 717,791 estudiantes matriculados en los colegios oficiales del Distrito, refrigerios durante el año escolar.	602.000	610.245	101.37	711.719	702.654	98.73	711.720	712.318	100.08	712.318	717.791	100.77	717.791	701.840	97.78
901	Pre jardín, jardín y transición: Preescolar de calidad en el sistema educativo oficial	Promover en 29.000 estudiantes la cultura del cuidado, del buen trato y la prevención de violencias, la vida y alimentación saludable	0	0	0	13.900	13.964	100.46	29.000	17.758	61.23	29.000	29.245	100.84	29.000	23.764	81.94

Fuente: SEGPLAN, Secretaría de Planeación Distrital

Elaboró: Contraloría de Bogotá. Subdirección de Política Pública.

En términos de cobertura de beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar, se encuentra que para las vigencias 2012 a mayo de 2016, en el Plan de Desarrollo "Bogotá Humana", se dieron los siguientes resultados por proyecto de inversión involucrado en el PAE:

- Proyecto 889. Se estableció una meta de intervención en 80 colegios distritales donde se incluye la construcción o adecuación de comedores escolares. No se determina cuantos comedores escolares se adecuarán o construirán en el marco de los 80 colegios a intervenir.

Para la vigencia 2012, en la programación reportada en el aplicativo SEGPLAN, que es el medio idóneo para hacer seguimiento a los programas y proyectos de inversión, inmersos en el Plan de Desarrollo "Bogotá Humana", se refleja una programación inicial de 20 colegios distritales, listos para ser intervenidos, pero no hay ejecución alguna en esta vigencia.

En la vigencia 2013, de 60 colegios programados, se hizo intervención en 57 de ellos, lo que da como resultados un porcentaje de ejecución del 95%, sin conocerse que acciones fueron exactamente las que se realizaron para el logro de este porcentaje. Nuevamente en el año 2014, se programa una meta de siete (7) colegios y no hay reporte de ejecución, sin que medie una explicación por parte de la SED. Para la vigencia 2015, en el Plan de Acción se incluye una meta de 22 colegios y existe un reporte oficial de intervención a 25 colegios, es decir 3 más de los inicialmente programados, lo que establece un avance del 100.70%. Así, para la vigencia 2016, no hay programación, ni ejecución reportada. En total se intervinieron 82 colegios.

- Proyecto 897. En la Ficha EBI-D¹⁹, se programó suministrar a 890.000 estudiantes matriculados en colegios oficiales del Distrito, refrigerios durante el año escolar, por cuatro (4) años. En el reporte de SEGPLAN²⁰, se registra una meta de 717,791 estudiantes beneficiarios del PAE por año. Esta meta se desagrega por cada vigencia de la siguiente manera: año 2012 = 602.000 estudiantes, año 2013 = 711.719; año 2014 = 711.720, año 2015 = 712.318 y año 2016 = 717.79.

¹⁹ Ficha EBI-D Proyecto de Inversión No. 897

²⁰ Reporte de SEGPLAN consultado en http://segplan.dapd.gov.co/reports/rwservlet?report=sp_ejec_cg_bh_entidad&cmdkey=csp&P_ el día 30 de julio de 2018

Al promediar las cinco (5) metas previstas para cada año, se arroja un resultado de 691.110 estudiantes por año.

Al revisar las cifras de las metas alcanzadas por cada vigencia, se observa que sólo para la vigencia 2014, se cumple la meta de 712.218; las demás vigencias tienen reporte de logros que difieren mucho de lo programado. El promedio de ejecución de esta meta durante la vigencia del Plan de Desarrollo "Bogotá Humana", es de 78.86%²¹.

Se entendería que existan diferencias entre lo planificado inicialmente en la formulación del proyecto y que se registra en la Ficha EBI-D y lo que realmente se ejecute durante el desarrollo del PAE, pero no debe existir diferencias marcadas en cuanto a las metas anuales programadas y la ejecución efectiva de las mismas, las cuales se reportan en el aplicativo SEGPLAN.

En el aplicativo SIMAT se reporta de manera oficial la cifra de estudiantes matriculados en el sector público en cada vigencia, estos datos deben servir de base para realizar las proyecciones de las necesidades reales de refrigerios y comidas calientes. Por lo anterior, no se deben presentar mayores diferencias entre la meta propuesta en el proyecto, las metas anuales programadas y los reportes de ejecución de esas metas. Sin embargo, se ha podido determinar diferencias significativas al comparar las cifras del aplicativo SIMAT, las fichas EBI y el aplicativo SEGPLAN.

- Proyecto No. 901. Pre jardín, jardín y transición: Preescolar de calidad en el sistema educativo oficial. Este proyecto tiene una meta establecida de *"Promover en 29.000 estudiantes la cultura del cuidado, del buen trato y la prevención de violencias, la vida y alimentación saludable"*. Este proyecto inició su ejecución a partir del año 2013 y a pesar de establecer una meta de 29.000 estudiantes, en el plan de acción tiene un promedio de 25.225 estudiantes por año. Adicionalmente, en los años 2014 y 2016 presenta una baja ejecución en relación con las metas planteadas. En resumen, este proyecto programó atender 100.900 estudiantes de pre jardín, jardín y transición durante cuatro (4) años y realmente atendió al 84.73%.

Al comparar las cifras de registro en el SIMAT, fichas EBI-D de cada proyecto y los reportes del aplicativo SEGPLAN, se evidencia que no hay coherencia. Lo anterior, denota la falta de planeación, coordinación y control.

²¹ Ibídem

1.1.2 Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C. "Bogotá Mejor para Todos"

Tabla No. 4 Programación cobertura PAE según la Ficha EBI – 1052

PROYECTO	DESCRIPCIÓN	META	ENTIDAD
1052	Bienestar estudiantil para todos	Beneficiar a 780.646 estudiantes matriculados en el Sistema Educativo Oficial del Distrito con complementos alimentarios (refrigerio, desayuno, almuerzo y cena)	Este proyecto corresponde a la SED

Fuente: Ficha EBI, Secretaría de Educación Distrital
Elaboró: Contraloría de Bogotá. Subdirección de Política Pública.

Una vez culminado el proceso de armonización en mayo de 2016, entre los Planes de Desarrollo de "Bogotá Humana" y "Bogotá Mejor Para Todos", la administración Peñalosa, optó por fusionar los tres (3) proyectos de inversión que venían ejecutándose en relación con el PAE y dejar uno solo. Esta consolidación dio paso a la formulación del Proyecto de Inversión No. 1052. Bienestar estudiantil para todos. Este proyecto tiene como meta particular en relación con el PAE "Beneficiar 780.646 estudiantes matriculados en el Sistema Educativo Oficial del Distrito con complementos alimentarios (refrigerios, desayuno, almuerzo y cena)".

Tabla No. 5 Proyecto de inversión 1052. 2016-2020

VIGENCIA			2016			2017			2018(*)			2019			2020		
PRO	DESCRIPCIÓN	META	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%
1052	Bienestar estudiantil para todos	Beneficiar 780,646 estudiantes matriculados en el Sistema Educativo Oficial del Distrito con complementos alimentarios (refrigerios, desayuno, almuerzo y cena)	717.791	768.186	107.02	752.686	784.952	104.29	754.316	726.869	96.36	762.395	0	0	780.646	0	0

Proceso de Armonización por cambio de Plan de Desarrollo () Con corte a marzo de 2018
Fuente: SEGPLAN, Secretaría de Planeación
Elaboró: Contraloría de Bogotá. Subdirección de Política Pública.

Al analizar el número de estudiantes a beneficiar con el PAE programados como meta inicial en la ficha EBI-D se pueden determinar diferencias en más de 50.000 estudiantes con respecto a la programación en el primer año del proyecto de inversión.

Al realizar el promedio aritmético de las metas anuales, se evidencia que realmente se programó beneficiar anualmente a 753.564 estudiantes y no los 780.646 que aparecen en el reporte.

A pesar de dar inicio a la ejecución a partir de julio del 2016 (se presentó proceso de armonización presupuestal por cambio de Plan de Desarrollo), en ese primer año, se logró una ejecución del 107.02%, que incluye lo ejecutado por la administración anterior en este mismo año. Para la vigencia 2017, también se registra una ejecución por encima del 100% y con corte a junio de 2018, el proyecto alcanza un logro de ejecución que de seguir con esa tendencia superará ampliamente el 100%, demostrando una subestimación en las metas planteadas inicialmente.

El hecho de que se haya formulado un solo proyecto para este fin, permite mayor claridad en su propósito y ayudará a ejercer seguimiento y evaluación con mucha más precisión.

1.1.3 Comparativo entre el modelo de contratación del PAE en los Planes de Desarrollo de "Bogotá Humana" y "Bogotá Mejor para Todos".²²

En el Distrito Capital, para atender el Programa de Alimentación Escolar –PAE se entrega complementos alimentarios así: i) Refrigerios Escolares y ii) Servicios Integrales (desayunos y almuerzos escolares), los cuales se han adelantado en las siguientes modalidades de contratación:

- Selección Abreviada por Bolsa de Productos (Bolsa Mercantil de Colombia)
- Selección Abreviada - Subasta Inversa Electrónica
- Mecanismos de Agregación de Demanda, y
- Contrato Interadministrativo

²² Adaptado del memorando de la SED Rad. No. 1-2018-32316 del 25 de mayo de 2018

1.1.3.1 Refrigerios Escolares.

Buscando alternativas que permitan eficiencia en la adquisición de los refrigerios escolares, la SED ha incursionado en diversas modalidades de contratación, así:

1.2 SELECCIÓN ABREVIADA POR BOLSA DE PRODUCTOS (BOLSA MERCANTIL).

Considerando que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF ha determinado una ficha técnica de negociación como requisito habilitante de los parámetros nutricionales, la SED puso en práctica esta modalidad de contratación con el ánimo de disminuir costos sin poner en riesgo la calidad de los refrigerios.

De esta manera, se buscó ampliar el número de oferentes, disminuir tiempos en la selección de proveedores y mantener la calidad de los productos previamente estandarizados en sus componentes nutricionales.

A partir del año 2012 se implementó en el Distrito la contratación por Bolsa Mercantil. Inicialmente con la denominada Bolsa I que cobijó el periodo mayo – agosto, posteriormente con Bolsa II, se cubrió el periodo comprendido entre agosto de 2012 y mayo de 2013. Lo anterior, mediante el contrato de comisión No. 2167 de 2012, que se generó del proceso contractual SED – SA – BP – 007-2012.

En esta ocasión, se contrataron empresas que prestaban un servicio integral, que incluía la compra de los insumos, el ensamble y la distribución de los refrigerios y comidas calientes.

Este modelo tiene la desventaja que se requiere que previamente a la escogencia de los proveedores, la SED debe contratar un comisionista comprador que la represente ante la bolsa, lo que incrementa costos del programa. Adicionalmente, se necesita que exista disponibilidad presupuestal para poder realizar operaciones en bolsa.

1.3 SELECCIÓN ABREVIADA POR SUBASTA INVERSA ELECTRÓNICA

Entre los años 2013 a 2016, la SED adelantó ocho (8) procesos contractuales con la modalidad de subasta inversa electrónica, que se originaba a partir de una ficha técnica con la totalidad de las especificaciones requeridas en los alimentos a distribuir entre los estudiantes de los colegios oficiales beneficiados con el PAE.

Este modelo permitió el ahorro de recursos en la medida que ya no se requería el comisionista de bolsa y además se creaba una puja por el menor precio, siempre teniendo en cuenta que se cumplieran las especificaciones técnicas.

Al igual que en la modalidad anterior, se estableció que el operador compra los insumos, ensambla los alimentos y hace la distribución de los mismos.

Una característica común, en estas dos modalidades de contratación, era que la interventoría de los contratos limitaba su función a las plantas de ensamble y los demás procesos quedaban por fuera de su alcance.

1.4 MECANISMOS DE AGREGACIÓN DE DEMANDA Y CONTRATO INTERADMINISTRATIVO.

Por iniciativa del Ministerio de Educación Nacional –MEN, a partir del año 2015, se coordinó con la Agencia Colombia Compra Eficiente – CCE un mecanismo de contratación eficiente y transparente para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar –PAE.

Para lograr este objetivo el MEN convocó las 94 Entidades Territoriales Certificadas en Educación –ETC, con el fin de dar a conocer y lograr la vinculación del mayor número de ETC en un nuevo proceso de contratación a través de instrumentos de agregación de demanda, liderado por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

La SED fue la única ETC que se vinculó a este ejercicio mediante la suscripción del Convenio Interadministrativo No. 4050 de 2016 con la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, para adquirir 25.000 refrigerios a través de un proceso licitatorio para escoger contratistas por medio de la modalidad de agregación de demanda.

Como resultado de este ejercicio piloto, se adjudicaron contratos a tres (3) empresas en seis (6) segmentos al suscribir el instrumento de Agregación de Demanda No. 286 AG. Este proceso por solicitud de CCE, fue acompañado por el Banco Mundial.

Entre los beneficios se resaltan los siguientes:

- Se permite mayor pluralidad de oferentes, lo que conlleva obtener mejores precios por unidad y mejorar la calidad del servicio por efectos de la competencia.
- Es más razonable generar la especialidad en el proceso y no que un mismo contratista realice toda la cadena productiva (compra, preparación, ensamble y distribución), razón por la cual se decidió que deberían adquirirse alimentos listos para el consumo o que sirven de insumo para la preparación de otros alimentos con quien comercializa directamente los mismos, y contratar con proveedores que tengan la suficiente experiencia en la elaboración, empaque, almacenamiento y distribución de alimentos.

En el marco del Convenio 4050 de 2016, se adelantaron dos (2) licitaciones públicas para la modalidad de refrigerios escolares:

- LP-AMP-129-2016, Acuerdo Marco para el suministro de alimentos para la operación del PAE por parte de la SED, adjudicado el 7 de marzo de 2017, a 44 proponentes en 30 segmentos²³ para 71 alimentos, y respecto del agua y la bebida de soya son 15 segmentos, los cuales firmaron el acuerdo marco de precios: CCE-542-1-AMP-2017; el cual tuvo vigencia hasta el mes de junio de 2018.
- LP-AG-130-2016 instrumento de Agregación de Demanda para el servicio de almacenamiento, ensamble y distribución de refrigerios escolares en 30 segmentos²⁴. Este proceso fue adjudicado el 7 de marzo de 2017, a 5 proponentes que cubren 10 segmentos. Los adjudicatarios firmaron el instrumento de agregación de demanda, CCE-543-AG-2017, el cual tuvo vigencia hasta junio de 2018.

Es preciso señalar que dado que algunos grupos se declararon desiertos en el proceso No. LP-AMP-129-2016, la Agencia Nacional de la Contratación Pública Colombia Compra Eficiente adelantó el proceso de selección abreviada de subasta inversa: SA-SI-140-2017 y adjudicado el 1 de junio de 2017, a 5 proponentes quienes firmaron el instrumento de agregación de demanda CCE-559-AG-2017 en los grupos mencionados.

23 Es la cantidad de alimentos a entregar que resultan de las raciones a entregar según Sedes Educativas y ciclos de menú, y para las cuales se obliga al Proveedor a suministrar el alimento ofrecido en caso de resultar adjudicatario del Acuerdo Marco de Precios.

24 Es el grupo de Sedes Educativas conformado para efectos de estructurar el Instrumento de Agregación de Demanda, presentar Ofertas, participar en la licitación pública, adjudicar y ejecutar el Instrumento de Agregación de Demanda.

Respecto a los 20 segmentos declarados desiertos en el proceso LP-AG-130-2016, la SED procedió a suscribir el Contrato Interadministrativo 1412 de 2017²⁵ con la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, cuyo objeto es *"Prestar el servicio de operación logística para el almacenamiento, ensamble y distribución de refrigerios escolares de la matrícula oficial del distrito"*, entidad de naturaleza pública, con experiencia en logística. Con lo anterior, la SED pretendía garantizar la continuidad del servicio para los niños y niñas pertenecientes a la matrícula oficial del Distrito.

La SED previendo que en junio de 2018 se vencía el plazo de ejecución de los contratos del proceso LP-AG-130-2016 y que el contrato interadministrativo No. 1412 de 2017 sobre logística, venció en diciembre de 2017, definió las necesidades detalladas en la siguiente tabla, con el ánimo de dar inicio a los procesos contractuales necesarios en coordinación con CCE.

De esta necesidad se generó la licitación pública LP-AG-153-2017, la cual fue adjudicada en noviembre de 2017 a siete (7) proponentes con quienes se suscribió el instrumento de Agregación de Demanda CCE-606-1-AG-2017 para la prestación del servicio de almacenamiento, ensamble y distribución de refrigerios escolares.

²⁵ Contrato Interadministrativo 1412 de 2017

Tabla No. 6 Segmentación de las fases 1 y 2

FASE	SEGMENTO	LOCALIDAD INCLUIDA	NÚMERO DE REFRIGERIOS
1 (Desde el 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2019)	1	Kennedy	89.774
	2	Puente Aranda,	81.683
		Tunjuelito San Cristóbal	
	3	Usaquén	70.627
		Suba 1	
	4	Engativá	73.374
		Suba 2	
	5	Ciudad Bolívar	59.945
Usme			
6	Rafael Uribe	83.120	
	San Cristóbal 2		
Subtotal Fase 1			458.523
2 (Desde el 1 de julio de 2018 al 31 de diciembre de 2019)	7	Bosa	77.325
	8	Engativá 2	51.227
		Kennedy 2	
		Fontibón	
	9	La Candelaria	69.827
		Los Mártires	
		Rafael Uribe	
		Santa Fe	
		Antonio Nariño	
		Chapinero	
10	Barrios Unidos	73.208	
	Teusaquillo		
Subtotal Fase 2			271.587
Total proceso			730.110

Fuente: Secretaría de Educación Distrital –SED Oficio Rad. No. 120-S-2018-97263
Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C. Subdirección de Política Pública.

En resumen, se puede afirmar que para la vigencia 2018, se tiene previsto atender la demanda de refrigerios escolares con los contratos de Mecanismo de Agregación de Demanda, así:

Tabla No. 7 Mecanismos de Agregación de demanda vigentes 2018

PROCESO	OBJETO	MECANISMOS DE AGREGACIÓN DE DEMANDA
LP-AMP-129-2016	Suministro de alimentos PAE	Acuerdo Marco de Precios CCE-542-1-AMP-2017
SA-SI-140-AG-2016	Suministro de alimentos PAE	Instrumento de Agregación de Demanda CCE-559-AG-2017
LP-AG-130-2016	Ensamble, almacenamiento y distribución de refrigerios escolares	Instrumento de Agregación de Demanda CCE-543-AG-2017
LP-AG-153-2017	Ensamble, almacenamiento y distribución de refrigerios escolares	Instrumento de Agregación de Demanda CCE-606-1-AG-2017

Fuente: Secretaría de Educación Distrital –SED Oficio Rad. No. 120-s-2018-97263
Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C. Subdirección de Política Pública.

1.4.1 Servicio Integral de Desayunos y Almuerzos Escolares

Desde el año 2012 al 2017, para la entrega de complementos alimentarios en la modalidad de servicio integral de desayunos y almuerzos escolares, la SED suscribió convenios de asociación.

Para el período del 14 de febrero de 2018 al 31 de diciembre de 2018, la Secretaría de Educación del Distrito adelantó en el marco del decreto 092 de 2017, a través del SECOP II el proceso competitivo No. SED-PCRE-RE-DBE-001-2018, que permitió la suscripción del convenio de asociación 335866 de 2018 con La Caja de Compensación Familiar COMPENSAR, con lo cual se tiene garantizado servicio integral de desayunos y almuerzos escolares para la vigencia 2018.

CAPITULO 2. EVALUAR EL COMPORTAMIENTO FISCAL DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN LOS PLANES DE DESARROLLO "BOGOTÁ HUMANA" Y "BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS"

En esta parte del estudio se incluye un análisis de los recursos que sirven como fuente de financiación al Programa de Alimentación Escolar – PAE. La revisión se hará de lo general a lo particular. El PAE se financia básicamente con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones – SGP, de la distribución de Regalías, de recursos propios de los entes territoriales y de otros ingresos (ayuda internacional, Organizaciones no Gubernamentales, Caja de Compensación Familiar).

Para comenzar el análisis desde la dimensión fiscal, es importante tener en cuenta que parte de los recursos para la prestación de los servicios como la salud, educación, agua potable y saneamiento básico parten de la distribución presupuestal del Sistema General de Participaciones – SGP, donde el Gobierno Nacional, en cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, transfiere a las entidades territoriales recursos para el financiamiento de dichos servicios.

Para el año 2012 el SGP distribuyó un total de \$26 billones de pesos de los cuales \$128.470 millones corresponde al concepto de asignación específica de alimentación escolar. En el 2013 esta cifra aumenta al llegar a \$28 billones de pesos, con una distribución de \$135.458 millones de pesos para dicho concepto, es decir tuvo una variación porcentual de 5.44% con respecto al año anterior.

Para el 2014 se distribuyó un total de \$28 billones, de estos \$142.150 millones fueron asignados para alimentación escolar, lo cual representa un aumento de 4.94% con respecto al año 2013. En el 2015 la distribución de recursos aumentó a \$30 billones de pesos de los cuales \$151.617 millones de pesos corresponden a este concepto, evidenciando una variación positiva del 6.66% de los recursos transferidos en comparación al año anterior.

Para la vigencia fiscal 2016 se mantiene la tendencia creciente para la distribución de recursos del SGP de \$33 billones de pesos de estos \$166.430 millones de pesos se asignaron para la alimentación escolar, lo cual refleja una variación porcentual de 9.77% frente al 2015.

En el 2017 la distribución total de recursos aumentó al llegar a \$ 35 billones de pesos de los cuales \$174.868 millones de pesos corresponden al concepto objeto de estudio, con una variación de 5.06% con respecto al año anterior. Sin embargo, para la vigencia de 2018 se han distribuido del Sistema General de Participaciones \$33 billones de pesos de los cuales \$171.933 millones de pesos se asignaron para el financiamiento del servicio relacionado a la alimentación escolar, lo cual evidencia una disminución en la asignación de recursos de -1.67% en comparación a la vigencia de 2017.

A continuación, se pueden observar el monto de los recursos totales distribuidos y asignados para el concepto de alimentación escolar a nivel nacional.

Tabla No. 8 Distribuciones del Sistema General de Participaciones. Destinación específica Alimentación Escolar a nivel Nacional

VIGENCIA	TOTAL DISTRIBUIDO	ALIMENTACIÓN ESCOLAR	%
2012	\$26.114.791.482.516	\$128.470.154.228	0,49%
2013	\$28.164.602.146.346	\$135.458.930.618	0,48%
2014	\$28.922.168.392.756	\$142.150.601.790	0,49%
2015	\$30.816.055.695.547	\$151.617.831.870	0,49%
2016	\$33.628.208.565.003	\$166.430.894.043	0,49%
2017	\$35.925.251.253.601	\$174.868.911.192	0,49%
2018	\$33.825.611.587.800	\$171.933.448.195	0,51%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. SICODIS
Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C. Subdirección de Política Pública.

Ahora bien, a nivel distrital, en el año 2012 de los \$128.470 millones de pesos por concepto de Alimentación escolar, se asignaron a Bogotá, D.C, \$5.145 millones de pesos para el financiamiento de dicho servicio. En el 2013 se evidencia un aumento en la transferencia de recursos para la capital de 4.43% dado que se transfieren \$5.382 millones de pesos de los \$135.358 millones de pesos correspondientes a los recursos a nivel nacional para este concepto.

Para la vigencia fiscal 2014, dado que aumentaron los recursos del SGP para su distribución, Bogotá D.C contó con \$5.979 millones de pesos para el financiamiento del servicio de alimentación escolar, con una variación porcentual de 11,9% con respecto al año anterior. A pesar del aumento en 2015 de los recursos totales para la distribución por asignación específica de alimentación escolar los cuales fueron \$151.617 millones de pesos, la asignación para la ciudad fue inferior con respecto

al 2014, teniendo en cuenta que se asignaron \$ 5.918 millones de pesos, es decir tuvo una variación porcentual de -1.03%.

Sin embargo, para los años 2016 y 2017 se observa de nuevo la tendencia creciente para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para el concepto de alimentación escolar tanto a nivel nacional como distrital. En el 2016 de los \$ 166.430 millones de pesos a nivel nacional, a Bogotá le fueron asignados \$ 6.501 millones de pesos, reflejando una variación de 9.85% frente al 2015. En 2017 la variación del monto de los recursos distribuidos, en comparación con el año anterior, fue de 18.57%, debido al incremento del concepto de alimentación escolar asignado a la ciudad por \$ 7.709 millones de pesos.

En el primer trimestre de la vigencia fiscal de 2018 de los \$171.933 millones de pesos por concepto de alimentación escolar, para Bogotá se han asignado \$ 7.062 millones de pesos evidenciando una disminución de los recursos para la distribución por dicho concepto tanto a nivel nacional como distrital, siendo este último disminuido en un -8.40% con respecto al año anterior.

En la siguiente tabla se señala específicamente el monto de los recursos totales distribuidos y asignados para el concepto de alimentación escolar a nivel nacional y distrital.

Tabla No. 9 Distribución por asignación específica: Alimentación Escolar 2012-2018

VIGENCIA	NIVEL NACIONAL	BOGOTÁ D.C	%
2012	\$128.470.154.228	\$5.154.428.207	4,01%
2013	\$135.458.930.618	\$5.382.777.538	3,97%
2014	\$142.150.601.790	\$5.979.781.202	4,21%
2015	\$151.617.831.870	\$5.918.200.766	3,90%
2016	\$166.430.894.043	\$6.501.666.132	3,91%
2017	\$174.868.911.192	\$7.709.671.346	4,41%
2018	\$171.933.448.195	\$7.062.034.685	4,11%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. SICODIS
Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C. Subdirección de Política Pública.

Por otra parte, existen otras fuentes de financiación del Programa de Alimentación Escolar tales como: recursos del presupuesto general de la nación que apropia el Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con la Ley 1873 de diciembre de

2017 que asigna el Presupuesto General de la Nación 2018: esta señala que se asignaron \$24,4 billones que se clasifican de la siguiente manera:

*"\$18,6 billones del SGP para financiar la prestación del servicio educativo gratuito y con calidad para atender una matrícula aproximada de 8,7 millones de estudiantes que incluye niños y jóvenes en edad escolar, adultos, población rural, grupos étnicos, personas en condición de discapacidad, con capacidades excepcionales y a personas con condiciones de vulnerabilidad (población desplazada, rural y analfabeta), en cumplimiento de la Sentencia del Consejo de Estado de enero de 2011; \$3,4 billones que se asignarán para la formación técnica, tecnológica y universitaria, los cuales garantizan la prestación del servicio en condiciones de calidad, para más de un millón de estudiantes de pregrado y posgrado y para fortalecer la infraestructura física y tecnológica de las universidades públicas, y \$2,4 billones correspondientes a: i) \$843,5 mm para atender el Programa de Alimentación Escolar –PAE- (\$710 mm por inversión y \$133,5 mm CONPES 151/12); ii) \$591 mm está destinado a financiar los créditos educativos a través del ICETEX, que incluyen las cohortes I, II y III del Programa Ser Pilo Paga; iii) \$497 mm para infraestructura educativa del sector; iv) \$202 mm para mejoramiento de la calidad en educación básica y media, y v) \$266,5 mm para el resto de gastos del sector."*²⁶

De la misma manera, los recursos de regalías aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión – OCAD para la ejecución de proyectos relacionados con la prestación del servicio de alimentación escolar; recursos asignados por el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES 151 de 2012, que de acuerdo al Presupuesto General de la Nación es de \$133,5 mil millones; recursos propios de las Entidades Territoriales y otras fuentes de financiación como fondos de servicios educativos, organizaciones no gubernamentales y cajas de compensación familiar, entre otros.

2.1 ANÁLISIS FISCAL PAE EN EL PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ HUMANA

En el marco del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012- 2016 el Programa de Alimentación Escolar estuvo orientado a través de 2 programas principalmente: "Construcción de saberes, Educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender; específicamente mediante los proyectos de inversión: 889 Jornada educativa de 40 horas semanales para la excelencia académica y la formación integral, y jornadas únicas y el proyecto 897 Niños y niñas estudiando; y el programa Garantía del desarrollo integral de la primera infancia con el proyecto 901 Pre jardín, jardín y transición: Preescolar de calidad en el sistema educativo oficial."

26. Congreso de la República de Colombia. Ley 1873 de 2017. Bogotá, Colombia.

Tabla No. 10 Identificación de la estructura del Plan de Desarrollo "Bogotá Humana" relacionada con el PAE.

Eje Estratégico	Programa	Entidad Responsable	Proyecto	Meta Proyecto
Una ciudad que supera la segregación y la discriminación : el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo.	Construcción de saberes. Educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender	Secretaría de Educación del Distrito	889 jornada educativa de 40 horas semanales para la excelencia académica y la formación integral, y jornadas únicas.	Disponer 80 Colegios con la infraestructura física necesaria y comedor escolar u otra medida alternativa para el desarrollo de las actividades programadas en la implementación de la Jornada Educativa de 40 horas semanales.
			897 niños y niñas estudiando.	Suministrar A 717.791 Estudiantes Matriculados en los Colegios Oficiales del Distrito, refrigerios durante el año escolar.
	Garantía del desarrollo integral de la primera infancia		901 Pre jardín, jardín y transición: Preescolar de calidad en el sistema educativo oficial	Promover en 29.000 Estudiantes la cultura del cuidado, del buen trato y la prevención de violencias, la vida y alimentación saludable.

Fuente: Contraloría de Bogotá D.C. Subdirección de Política Pública basada en Plan de acción 2012-2106 Componente Gestión-Inversión por estructura. SEGPLAN

En el proyecto de inversión 889, la meta proyecto asociada de "Disponer 80 Colegios con la infraestructura física necesaria y comedor escolar u otra medida alternativa para el desarrollo de las actividades programadas en la implementación de la Jornada Educativa de 40 horas semanales", entre la vigencia de 2012-2016 tuvo una programación presupuestal de \$23,293 millones de pesos de los cuales se ejecutaron \$13,378 millones de pesos que corresponden al 57.43% del cumplimiento de la meta.

Tabla No. 11 Meta proyecto 889: Disponer 80 Colegios con la infraestructura física necesaria y comedor escolar u otra medida alternativa para el desarrollo de las actividades programadas en la implementación de la Jornada Educativa de 40 horas semanales.

Millones de pesos corrientes

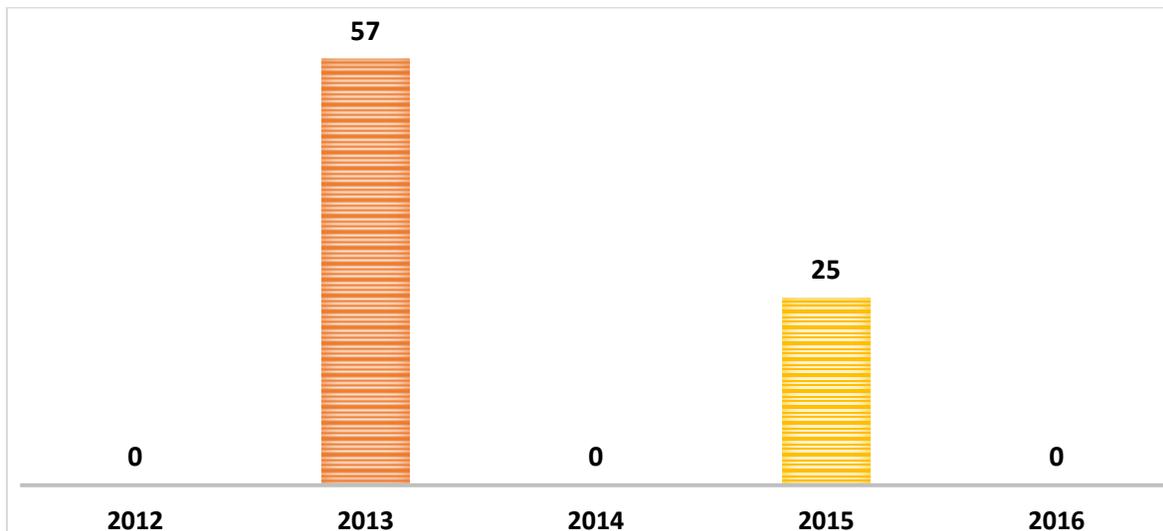
Recursos	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Programado	\$889	\$10.000	\$ 8.773	\$ 3.631	\$0	\$23,293
Ejecutado	\$0	\$ 8.483	\$ 1.591	\$ 3.304	\$0	\$13,378
Nivel de cumplimiento	0	84.83 %	18.13 %	91 %	0	57.43%

Fuente: Contraloría de Bogotá. Subdirección de Política Pública basada en Plan de acción 2012-2106 Componente Gestión-Inversión por estructura. SEGPLAN

Para las vigencias de 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 a pesar de que se programaron la disposición de alrededor de 27 colegios con infraestructura necesaria y comedor escolar no se logró la ejecución de ninguno. Sin embargo, surge el interrogante puesto que según el informe de Plan de Acción 2012 – 2016 componente de inversión por entidad con corte a 31/05/2016, si se ejecutaron recursos en el año 2014.

En el periodo de 2013 se logró adecuar 57 colegios y en el 2015 un total de 25 colegios cumpliendo de esta manera con la meta proyecto fijada en el Plan de Acción.

Gráfica No. 1 Disposición de 80 colegios con la infraestructura física y comedor escolar u otra medida alternativa.



Fuente: Contraloría de Bogotá D.C. Subdirección de Política Pública basada en Plan de acción 2012-2106 Componente Gestión-Inversión por estructura. SEGPLAN.

La meta concerniente al suministro de refrigerios a 717.791 estudiantes matriculados en los colegios oficiales del Distrito durante el año escolar, tuvo una programación presupuestal de \$ 960.531 millones de pesos de los cuales se ejecutaron \$955.974 millones de pesos que representan el 99.60% del cumplimiento de la ejecución del presupuesto de la meta.

Tabla No. 12 Meta proyecto 897: Suministrar a 717.791 estudiantes matriculados en los colegios oficiales del Distrito, refrigerios durante el año escolar.

Millones de pesos corrientes

Recursos	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Programado	\$58.966	\$225.606	\$196.426	\$280.481	\$208.052	\$ 969.531
Ejecutado	\$57.352	\$225.038	\$186.338	\$279.194	\$208.052	\$955.974
Nivel de cumplimiento	97.26 %	99.75 %	95.12 %	99.54 %	100 %	98.60 %

Fuente: Elaboración propia basada en Plan de acción 2012-2106 Componente Gestión-Inversión por estructura. SEGPLAN

De acuerdo al reporte del SEGPLAN, en 2012 se logró beneficiar a 610.245 estudiantes de los 602.000 estudiantes programados para esa vigencia. En el año 2013 aumentó la cantidad de estudiantes a los cuales se les brindo este tipo de alimentación, para llegar a 702.645 cumpliendo con el 98,73% de la población por beneficiar. En 2014 se supera la población programada al suministrar a 712.318 estudiantes lo cual representa un 100.08% del cumplimiento de la meta con respecto a la población programada.

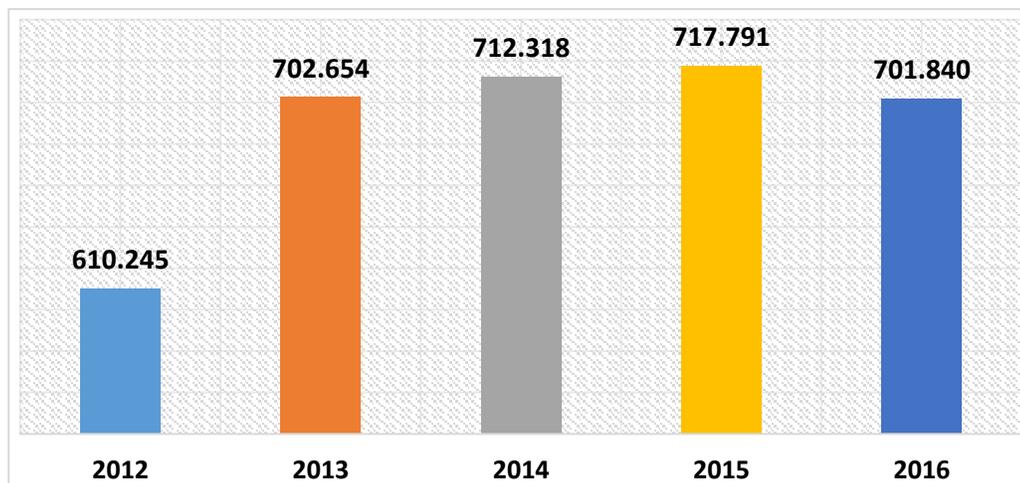
Para el 2015 se tuvo como base el suministro a los 712.318 estudiantes, sin embargo, se logró beneficiar a 717.791 estudiantes de los colegios oficiales del Distrito. Por último, para la vigencia de 2016 se estipulo cumplir con la meta proyecto de suministrar a 717.791 estudiantes. No obstante, no se logró el objetivo puesto que se beneficiaron solo a 701.840 estudiantes de los colegios oficiales del Distrito Capital.

De acuerdo al Plan de Acción 2012-2016 componente gestión por sector, surgieron novedades como la interrupción en el acompañamiento por parte de la Secretaría de Educación del Distrito, a las instituciones educativas debido al cese de contrato de los referentes locales de la entidad. Lo anterior, obstaculizó el seguimiento a la interventoría, al operador y a los contratistas de las diferentes modalidades de alimentación escolar. A pesar de ello, durante la vigencia de 2012-2016 se beneficiaron a 717.791 estudiantes (registro acumulado en los 4 años) con

alimentación escolar. De los cuales 558.294 recibieron refrigerio escolar en las Instituciones Educativas del Distrito y 129.497 niños y niñas recibieron comida caliente en 77 comedores escolares.

En mayo de 2016, por ajustes de matrícula se entregó alimentación a 701.840 estudiantes (551.840 refrigerios y 150.000 correspondiente a comida caliente).

Gráfica No. 2 Estudiantes beneficiados con el suministro de alimentación escolar durante la vigencia de 2012-2016.



Fuente: Contraloría de Bogotá. Subdirección de Política Pública basada en Plan de acción 2012-2106 Componente Gestión-Inversión por estructura. SEGPLAN

Lo anterior, evidencia que los beneficios del Programa de Alimentación Escolar - PAE son recibidos directamente por los estudiantes, contribuyendo al mejoramiento del estado nutricional de los niños y niñas e incentivando al acceso y permanencia de los mismos en las instituciones educativas del Distrito Capital.

Para la meta proyecto "Promover en 29.000 estudiantes la cultura del cuidado, del buen trato y la prevención de violencias, la vida y alimentación saludable" del proyecto de inversión No. 901 pre jardín, jardín y transición: preescolar de calidad en el sistema educativo oficial, tuvo una programación presupuestal de \$ 96.079 millones de pesos, de los cuales se ejecutaron \$75.260, es decir el 78.33% como se evidencia en la siguiente tabla.

Tabla No. 13 Meta proyecto 901: Promover en 29.000 estudiantes la cultura del cuidado, del buen trato y la prevención de violencias, la vida y alimentación saludable.

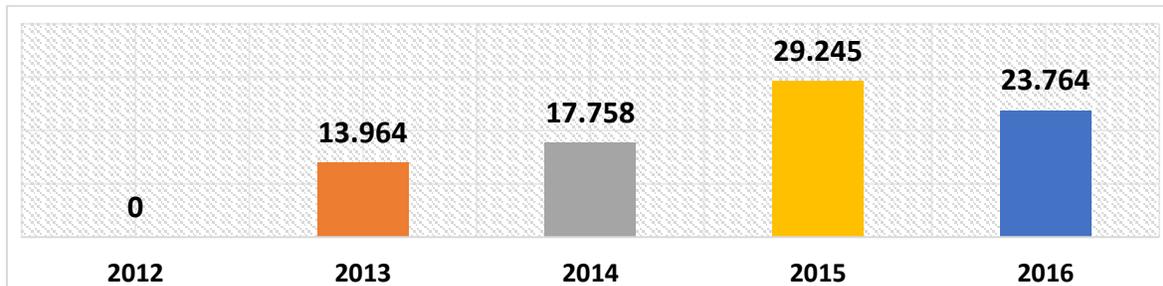
Millones de pesos corrientes

Recursos	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Programado	\$0	\$ 22.490	\$ 45.319	\$ 15.375	\$ 12.895	\$ 96.079
Ejecutado	\$0	\$ 22.490	\$ 24.500	\$ 15.375	\$ 12.895	\$ 75.260
Nivel de cumplimiento	0	100%	54.06 %	100%	100%	78.33 %

Fuente: Contraloría de Bogotá. Subdirección de Política Pública basada en Plan de acción 2012-2106 Componente Gestión-Inversión por estructura. SEGPLAN.

Para el 2013, en cabeza de la Secretaría de Educación del Distrito se logró promover en 13.964 estudiantes la cultura del cuidado, del buen trato y la prevención de violencias, la vida y alimentación saludable, cifra que fue aumentando en cada vigencia de la siguiente manera.

Gráfica No. 3 Estudiantes beneficiados a través de la cultura del cuidado, del buen trato y la prevención de violencias, la vida y alimentación saludable



Fuente: Contraloría de Bogotá D.C. Subdirección de Política Pública basada en Plan de acción 2012-2106 Componente Gestión-Inversión por estructura. SEGPLAN.

Por otra parte, entre los logros más significativos relacionados a esta meta proyecto, según el Plan de acción 2012-2016 componente Gestión- Inversión por Entidad, la Secretaría Distrital de Integración Social para el 2015 entregó apoyo alimentario a través de las modalidades de bono canjeables por alimentos a 185.394 niños, niñas y gestantes tanto en el ámbito familiar como en el institucional.

En el año 2016 con corte a 31 de mayo, se entregaron a 135.594 niños, niñas y gestantes dicho apoyo. En el ámbito institucional a 62.298 niños y niñas y en el ámbito familiar a 69.304 niños y niñas, y 3.992 mujeres gestantes a través de las modalidades de bonos canjeables por alimentos para niños y niñas en ámbito familiar y suministro de alimentos en ámbito institucional.

2.2 ANÁLISIS FISCAL PAE EN EL PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

Las estrategias para el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar son retomadas en el Plan de Desarrollo "Bogotá Mejor para Todos 2016-2020". De este modo, se busca desarrollar el programa de alimentación escolar saludable y de calidad para los estudiantes matriculados en los colegios oficiales del Distrito y promover hábitos alimenticios saludables tanto en el ámbito educativo como en el familiar.

En este Plan de Desarrollo, el Programa de Alimentación Escolar está orientado principalmente en el programa "Inclusión Educativa de Calidad", mediante el proyecto de inversión 1052 *Bienestar estudiantil para todos*, el cual busca beneficiar a 780.646 estudiantes matriculados en los colegios oficiales del Distrito con complementos alimentarios tales como refrigerios, desayunos, almuerzo y cena.

Tabla No. 14 Identificación de la estructura del Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos relacionada con el PAE

PILAR O EJE TRANSVERSAL	PROGRAMA	ENTIDAD RESPONSABLE	PROYECTO	META PROYECTO
Igualdad de calidad de vida.	Inclusión educativa para la equidad.	Secretaría de Educación del Distrito.	1052 bienestar estudiantil para todos.	Beneficiar 780,646 estudiantes matriculados en el Sistema Educativo Oficial del Distrito con complementos alimentarios (refrigerios, desayuno, almuerzo y cena).

Fuente: Contraloría de Bogotá D.C. Subdirección de Política Pública basada en Plan de acción 2012-2106 Componente Gestión-Inversión por estructura. SEGPLAN.

El presupuesto asignado para dicho proyecto, específicamente para la meta proyecto de "Beneficiar 780.646 estudiantes matriculados en el Sistema Educativo Oficial del Distrito con complementos alimentarios (refrigerios, desayuno, almuerzo y cena)" para la vigencia de 2016-2020 ha sido de \$1.452.904 millones de pesos, de los cuales, a corte de 30 de junio del presente año, se han ejecutado \$690.647 que corresponde al 47.54%.

Tabla No. 15 Meta proyecto 1052: Beneficiar 780.646 estudiantes matriculados en el Sistema Educativo Oficial del Distrito con complementos alimentarios

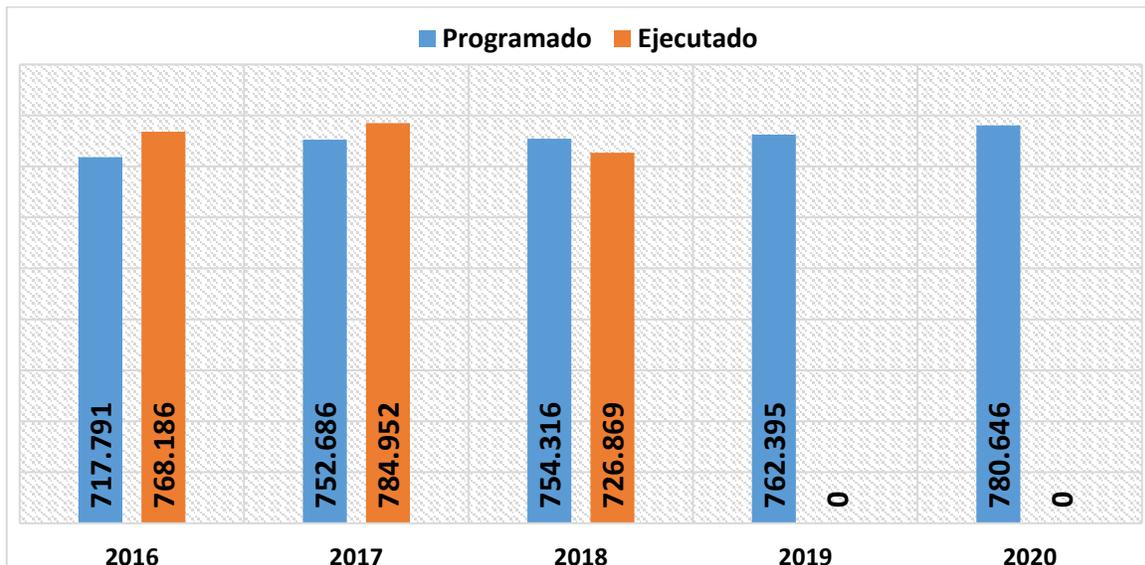
Millones de pesos corrientes

Recursos	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Programado	\$ 58.079	\$ 367.559	\$ 382.228	\$ 321.482	\$ 323.610	\$1.452.904
Ejecutado	\$ 58.079	\$ 367.424	\$ 265.144	\$0	\$0	\$690.647
Nivel de cumplimiento	100%	99.96 %	69.37 %	0%	0%	47.54%

Fuente: Contraloría de Bogotá D.C. Subdirección de Política Pública basada en Plan de acción 2012-2106 Componente Gestión-Inversión por estructura. SEGPLAN.

En cabeza de la Secretaría de Educación del Distrito, en el 2016 se logró beneficiar a 768.186 estudiantes de los colegios oficiales del Distrito, superando la cantidad programada a atender de 717.791 estudiantes. En el 2017 la cifra de estudiantes aumenta en 16.766 beneficiando a un total de 784.952 escolares, manteniendo la tendencia de superar la población programada a atender. Para la vigencia de 2018, teniendo en cuenta que la información fue registrada con corte de 30 de junio, se han beneficiado a 726.869 estudiantes de los 754.316 programados para la vigencia de este año.

Gráfica No. 4 Población por beneficiar y beneficiados 2016-2020.



Fuente: Contraloría de Bogotá. Subdirección de Política Pública basada en Plan de acción 2016-2020 Componente Gestión-Inversión por estructura. SEGPLAN

De acuerdo a la información reportada en el Sistema de Seguimiento a la Planeación –SEGPLAN- en lo corrido del presente año se han beneficiado un total de 726.869 estudiantes con alimentación escolar, 177.953 raciones de desayuno y almuerzos y 712.476 raciones de refrigerios escolares en las jornadas escolares de la mañana, tarde y noche, con lo cual se ha garantizado el derecho a la alimentación escolar de los niños, niñas y jóvenes matriculados en el sistema educativo oficial.

Mapa 1. Suministro de refrigerios por sedes de Colegios oficiales de Bogotá D.C.



Fuente: Secretaría de Educación del Distrito.

Así mismo durante esta vigencia se pusieron en funcionamiento 8 comedores escolares en los colegios La Felicidad, Silveria Espinosa, Guillermo Cano, Rafael Bernal Jiménez, Jorge Mario Bergoglio, Aquileo Parra, María Cano y Usaqué, para brindar los servicios de alimentación en sus diferentes modalidades o jornadas.

En la ciudad operan 139 comedores escolares, de los cuales 23 están ubicados en la localidad de Sumapaz y 116 en el resto de localidades.



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

A partir del 22 de enero de 2018 se inició la entrega de almuerzos transportados, con una entrega de 8.000 raciones diarias aproximadamente según la Secretaría de Educación del Distrito. Esta cantidad aumentó para el mes de febrero con 18.239 raciones, tendencia que se ha mantenido con la entrega de 18.912 raciones durante el mes de junio. Dichas entregas se han realizado en 112 sedes educativas de 72 instituciones educativas, para ello se cuenta con 38 centros de producción ubicados en 15 localidades de la ciudad, en los cuales la SDS realiza visitas de inspección, vigilancia y control a los proveedores del Programa de Alimentación Escolar, para garantizar la calidad de los alimentos.

CAPÍTULO 3. COMPARATIVO DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN DIVERSAS ENTIDADES TERRITORIALES CERTIFICADAS

En el presente se realiza un comparativo en el modelo de operación, contratación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar en diferentes zonas del país durante los años 2016, 2017 y primer trimestre del 2018. Las ciudades seleccionadas para realizar este comparativo son Medellín, Florencia, Cartagena, Chía, Cali, Bucaramanga y Bogotá, a razón de los resultados del seguimiento realizado por el Ministerio de Educación Nacional –MEN, y de la Contraloría General de la República.

Con el fin de realizar una comparación exitosa se tendrán en cuenta 2 aspectos importantes del programa de alimentación escolar: i) operación y ii) calificación del servicio.

De acuerdo al seguimiento realizado por el MEN a las entidades territoriales que ejecutan el Programa de Alimentación Escolar se establecen 3 categorías para establecer las condiciones del servicio: i) en condiciones adecuadas del servicio (calificación entre 80% y 100%), ii) regular condición del servicio (60% a 79%) y iii) crítica condición del servicio (entre 0% y 59%).

3.1 PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN MEDELLÍN

3.1.1 Operación del Programa de Alimentación Escolar - 2016²⁷

El inicio del servicio del PAE da inicio el 25 de enero de 2016, generando cobertura de 131.230 raciones de refrigerios escolares con un costo de \$2.386 y 24.834 raciones tipo almuerzos con un costo de \$3.085.

El Ministerio de Educación realiza acompañamiento y seguimiento comprobando las condiciones para la prestación del servicio, acatamiento a las recomendaciones realizadas y demás acciones encaminadas en la ejecución del PAE, y de acuerdo a las sedes visitadas se genera una calificación que para el año 2016 fue del 93%.

²⁷ Ministerio de Educación Nacional. Cuarto informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2016. Bogotá Colombia.

3.1.2 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2017²⁸

Para el año 2017, por medio de licitación pública, se contrató los operadores encargados de adelantar el Programa de Alimentación Escolar. No obstante, este dio inicio el 23 de enero pese a que el calendario escolar inició desde el 16 del mismo mes.

La entidad territorial realizó la adquisición y distribución de 136.793 complementos alimentarios con un costo promedio de \$2.693 y 32.925 almuerzos con precio promedio de \$3.184.

3.1.3 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2018²⁹

La cobertura está destinada para 125.319 complementos alimentarios con un precio promedio de \$2.275 y 36.577 almuerzos con un precio promedio de \$3.374.

En la siguiente tabla se puede evidenciar el comportamiento de algunas de las actividades más importantes del PAE Bogotá durante 2016, 2017 y primer trimestre 2018.

Tabla No. 16 Consolidado Medellín vigencia 2016, 2017 y primer trimestre 2018

Año	Inicio de Operación	Días contratados	Valor del contrato	Modalidad de contratación	Cantidad de operadores
2016	25 de enero	180	\$96.428.011.960	Licitación pública	5
2017	23 de enero	200	\$84.598.355.197	Licitación pública	2
2018	15 de enero	11+140	En definición	Licitación pública	3

Fuente: Cuarto informe Trimestral PAE, 2016, 2017 y 2018. Ministerio de Educación Nacional.
Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C. Subdirección de Política Pública.

3.2 PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN FLORENCIA - CAQUETA

3.2.1 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2016³⁰

Para el año 2016, la operación del Programa de Alimentación Escolar inició una semana después de comenzar las actividades escolares, razón por la cual se tuvo

28 Ministerio de Educación Nacional. Cuarto informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2017. Bogotá Colombia.

29 Ministerio de Educación Nacional. Primer informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2016. Bogotá Colombia.

30 Ministerio de Educación Nacional. Cuarto informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2016. Bogotá Colombia.

que hacer una adición al contrato vigencia 2015 y así suplir las necesidades de los estudiantes de Florencia. Florencia entregó 16.546 refrigerios escolares por un costo por ración de \$1.206.

De acuerdo a la calificación otorgada por el MEN obtiene una calificación del 88% que traduce en condiciones adecuadas del servicio de acuerdo con las instituciones que fueron objeto de la verificación.

3.2.2 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2017³¹

Para el año 2017 se subsana la dificultad presentada en el año inmediatamente anterior y se garantiza la entrega de alimentos escolares desde el primer día del calendario escolar.

Esta ETC generó un cubrimiento a un total de 56 sedes y asignando 14.807 refrigerios escolares con un costo por ración de \$1.425 y 760 almuerzos con un costo unitario de \$2.290.

De acuerdo a las visitas de seguimiento y verificación de instituciones educativas ubicadas en Florencia se otorgó una calificación de 71% (regular condición del servicio), generada por falencias como falta de publicación de menús, falta de rotulación de alimentos, faltante en plan de saneamiento, falta de adecuación y mantenimiento a las instalaciones físicas, entre otras³².

3.2.3 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2018³³

Para el año 2017 se da cobertura a 62 sedes priorizadas otorgando la entrega de 16.101 refrigerios escolares con un precio individual de \$1.439 y 1565 almuerzos con un precio de \$2.313.

En la siguiente tabla se consolida información referente a inicio de operación, días contratados, valor de contrato, la modalidad de contratación y la cantidad de operadores participantes en la operación del PAE en Florencia.

31 Ministerio de Educación Nacional. Cuarto informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2017. Bogotá Colombia.

32 Ministerio de Educación Nacional. Primer informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2018. Bogotá Colombia.

33 Ministerio de Educación Nacional. Cuarto informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2016. Bogotá Colombia.

Tabla No. 17 Consolidado Florencia vigencia 2016, 2017 y primer trimestre 2018

Año	Inicio de Operación	Días contratados	Valor del contrato	Modalidad de contratación	Cantidad de operadores
2016	25 de enero	144	\$2.955.776.153	Licitación pública	1
2017	23 de enero	190	\$5.358.515.417	Contratación directa /urgencia manifiesta	2
2018	29 de enero	84	\$ 2.250.291.456	Prestación de servicios	1

Fuente: Cuarto informe Trimestral PAE, 2016, 2017 y 2018. Ministerio de Educación Nacional.
Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C. Subdirección de Política Pública.

3.3 PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN CARTAGENA

3.3.1 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2016³⁴

Para el año 2016, la operación del Programa de Alimentación Escolar inició el 26 de abril, lo que pone en manifiesto la falta de planeación de la entidad territorial para poder garantizar la cobertura desde el inicio del calendario escolar. Dadas las dificultades presentadas, se declaró urgencia manifiesta para poder subsanar la situación presentada y dar inicio a la operación del programa garantizando la alimentación a los estudiantes beneficiarios en Cartagena.

Así, se beneficiaron 179 sedes educativas con 2360 complementos alimentarios con un precio promedio de \$1.766 y 6.184 almuerzos con un precio promedio de \$2.417.

3.3.2 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2017³⁵

Para el año 2017 se subsanó la irregularidad referente al inicio tardío del Programa de Alimentación Escolar y la cobertura empezó desde el primer día del calendario escolar.

Para el año 2017 se dio cobertura a 196 sedes donde se otorgó 18.236 complementos alimentarios con un precio promedio de \$1.715 y 5.133 almuerzos con un costo promedio de \$2.637.

De acuerdo a las sedes visitadas y una vez verificadas las condiciones en la prestación del servicio y teniendo en cuenta los criterios de semaforización, de acuerdo a la metodología MEN, se otorgó una calificación de 92%.

34 Ministerio de Educación Nacional. Cuarto informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2016. Bogotá Colombia.

35 Ministerio de Educación Nacional. Cuarto informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2017. Bogotá Colombia.

3.3.3 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2018³⁶

Para el primer trimestre de 2018 aún se encontraba en proceso de contratación de licitación pública y en el Consolidado de Hacienda e Información Pública –CHIP no se había reportado la información referente a cobertura, recursos y demás elementos necesarios para dar inicio al PAE.

En la siguiente tabla se puede evidenciar el comportamiento de aspectos referentes al inicio de operación y contratación.

Tabla No. 18 Consolidado Cartagena vigencia 2016, 2017 y primer trimestre 2018

Año	Inicio de Operación	Días contratados	Valor del contrato	Modalidad de contratación	Cantidad de operadores
2016	26 de abril	117 JU y 86 calendario escolar	\$24.259.392.225	Contratación directa y licitación pública	1
2017	16 de enero	140	\$28.880.105.628	Licitación pública	2
2018	No ha iniciado	N. A	N. A	Licitación pública en proceso	N.A

Fuente: Cuarto informe Trimestral PAE, 2016, 2017 y 2018. Ministerio de Educación Nacional.
Elaboró: Contraloría de Bogotá. Subdirección de Política Pública.

3.4 PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN CHÍA - CUNDINAMARCA

3.4.1 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2016³⁷

Para el año 2016, el municipio de Chía Cundinamarca, inició de manera inoportuna el Programa de Alimentación Escolar con un retraso de más de un mes en el inicio de la operación. La operación se realizó en el período comprendido entre el 7 de marzo hasta el 25 de noviembre, fecha en que culminaba el calendario escolar.

Con los recursos destinados para la operación del Programa de Alimentación Escolar se entregó 4.572 complementos alimentarios distribuidos en 20 sedes educativas con dos costos diferentes: industrializado \$2.000 y preparado en el sitio \$2.800.

³⁶ Ministerio de Educación Nacional. Primer informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2018. Bogotá Colombia.
³⁷ Ministerio de Educación Nacional. Cuarto informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2016. Bogotá Colombia.

De acuerdo a las visitas realizadas por parte del Ministerio de Educación a las instituciones educativas se obtuvo una calificación del 82%. Lo anterior, requiriendo actividades de mejora encaminadas a la publicación de menú de acuerdo a la minuta previamente establecida, conformación mediante acta del Comité del PAE y comedores con concepto adecuado higiénico sanitario.

3.4.2 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2017³⁸

Para el año 2017, se da inicio al Programa de Alimentación Escolar a tiempo con el calendario escolar y mediante una contratación de 191 días.

Con los recursos destinados al PAE se dio cobertura a 21 sedes educativas con 12429 complementos alimentarios con un costo ración de \$2.278 y 1.131 almuerzos con un costo de \$3.470.

Respecto a la calificación otorgada por el MEN de acuerdo a las sedes visitadas, la calificación aumenta de manera significativa pasando de 82% a 92%, lo cual muestra un esfuerzo gubernamental para mejorar la prestación del servicio que beneficia a los niños y niñas estudiantes de Chía.

3.4.3 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2018³⁹

Para el primer trimestre del año 2018, se da inicio con el Programa de Alimentación Escolar el 25 de enero, 10 días después del inicio del calendario escolar. La contratación se da por selección abreviada a un solo operador.

De acuerdo al registro en el Sistema Integrado de Matrícula –SIMAT se dio prioridad a 20 sedes educativas con cobertura de 9.912 beneficiarios. Así pues, se estipula brindar servicio con 10.377 complementos alimentarios con un costo de ración de \$2.488 y 1.670 almuerzos con un costo de \$3.692. De acuerdo a la verificación de requisitos por parte del MEN a las sedes educativas de la entidad territorial, se consideró que el estado en la prestación del servicio es adecuado.

En la siguiente tabla se realiza un comparativo del 2016, 2017 y primer trimestre de 2018 en los términos de operación y contratación. Se puede establecer, que, respecto al inicio a tiempo de la operación del programa, se subsana y para los años 2017 y 2018, fue acorde a lo establecido.

38 Ministerio de Educación Nacional. Cuarto informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2017. Bogotá Colombia.

39 Ministerio de Educación Nacional. Primer informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2018. Bogotá Colombia.

Igualmente, se puede apreciar que utilizan diferentes modalidades de contratación desde convenio de asociación, prestación de servicios y contratación directa.

Tabla No. 19 Consolidado Chía vigencia 2016, 2017 y primer trimestre 2018

Año	Inicio de Operación	Días contratados	Valor del contrato	Modalidad de contratación	Cantidad de operadores
2016	7 de marzo	157	\$2.068.869.376	Convenio de asociación	1
2017	23 de enero	191	\$3.988.227.841	Contratación directa y selección abreviada	2
2018	25 de enero	110	\$4.182.251.920	Prestación de servicios	1

Fuente: Cuarto informe Trimestral PAE, 2016, 2017 y 2018. Ministerio de Educación Nacional.
Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C. Subdirección de Política Pública.

3.5 PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN CALI - VALLE

3.5.1 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2016⁴⁰

En el año 2016, en Cali Valle del Cauca, inició la ejecución del PAE a tiempo con el calendario escolar, logrando así cubrir las necesidades en términos de alimentación de los niños y niñas estudiantes beneficiarios de este programa.

Con los recursos del PAE se dio cobertura a 93 sedes educativas entregando 132.636 complementos alimentarios con un costo por ración de \$1.300 y 5.314 almuerzos con un costo de \$2.200⁴¹.

De acuerdo a las visitas realizadas por el Ministerio de Educación Nacional a las instituciones educativas para establecer las condiciones de servicio, Cali obtuvo una calificación del 69%, presentando como principales falencias: falta de capacitación para la adecuada estandarización de las porciones, inexistencia de registro tanto de control y manipulación de alimentos, inexistencia del Comité de Alimentación Escolar y Plan de Saneamiento.

3.5.2 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2017⁴²

Para el año 2017, la operación del PAE inició de forma paralela con el calendario escolar, garantizando así la prestación del servicio a los estudiantes beneficiados con este programa.

40 Ministerio de Educación Nacional. Cuarto informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2016. Bogotá Colombia.

41. Ministerio de Educación Nacional. Informe Trimestral: Programa de Alimentación Escolar en las 95 entidades territoriales certificadas –ETC; Cali; 2016. Cuarto informe: 125.

42 Ministerio de Educación Nacional. Cuarto informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2017. Bogotá Colombia.

Con los recursos asignados al PAE se beneficiaron 334 sedes con 161.064 refrigerios alimentarios con un costo de ración de \$ 1.600 y 16.329 almuerzos con un costo individual de \$2.400.

Respecto a la calificación otorgada de acuerdo a las visitas de verificación realizadas a las instituciones educativas, se aumentó significativamente los resultados respecto al año inmediatamente anterior alcanzando una calificación del 75%.

3.5.3 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2018⁴³

Para el año 2018, se da inicio de la operación del PAE una semana después del inicio del calendario escolar.

Con los recursos asignados y de acuerdo a la información reportada en el Sistema Integrado de Matrícula –SIMAT se da prioridad a 339 sedes educativas, otorgando 166.789 complementos alimentarios con un costo por ración de \$1.800 y 27.098 almuerzos con un precio individual de \$2.600. Es importante señalar que, de acuerdo a las visitas realizadas por parte del Ministerio de Educación Nacional a una muestra de instituciones educativas, se observa un estado adecuado en la prestación del servicio.

En la siguiente tabla se puede evidenciar el comportamiento de algunas de las actividades más importantes del PAE, donde se evidencia una mayor participación de diferentes operadores respecto a los demás municipios referenciados.

Tabla No. 20 Consolidado Cali vigencia 2016, 2017 y primer trimestre 2018

Año	Inicio de Operación	Días contratados	Valor del contrato	Modalidad de contratación	Cantidad de operadores
2016	1 de febrero	176	\$46.359.239.700	Convenios de Asociación	5
2017	30 de enero	170	\$52.620.095.022	Contratación directa/licitación pública	11
2018	22 de enero	144	\$46.218.683.203	Prestación de servicios	4

Fuente: Cuarto informe Trimestral PAE, 2016, 2017 y 2018. Ministerio de Educación Nacional.

Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C. Subdirección de Política Pública.

43 Ministerio de Educación Nacional. Primer informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2018. Bogotá Colombia.

3.6 PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN BUCARAMANGA - SANTANDER

3.6.1 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2016⁴⁴

Para el año 2016, Bucaramanga inició la operación del programa hasta el 23 de mayo mediante la modalidad de licitación pública para una duración de 107 días la cual finalizó el 25 de noviembre, con un valor de \$8.207.622.586, es importante señalar que en esta licitación pública se seleccionaron tres operadores: Unión Temporal Bucaramanga Social I, Unión Temporal Bucaramanga Social II y Petrocasinos.

En Bucaramanga para el año 2016 se beneficiaron 57 sedes con la entrega de 12.079 almuerzos con precio de \$2.970 y 16.261 complementos alimentarios con un precio de \$2.489.

De acuerdo a las visitas realizadas por el Ministerio de Educación Nacional a las instituciones educativas para establecer las condiciones de servicio se obtuvo una calificación del 87%, debido principalmente a que en las instituciones educativas no se encontraban conformados los comités de alimentación escolar.

3.6.2 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2017⁴⁵

En cuanto al año 2017, Bucaramanga inició la operación del programa el 16 de enero al tiempo con el calendario escolar, lo cual muestra una mejora en cuanto al inicio de la prestación del servicio. La modalidad de contratación utilizada fue licitación pública mediante un contrato de suministro para una duración de 197 días la cual finalizó el 13 de diciembre, con un valor de \$18.282.475.036, es importante señalar que en esta licitación se seleccionaron 2 proveedores.

En Bucaramanga, para el año 2017, se beneficiaron 105 sedes con la entrega de 16.919 almuerzos con precio de \$3.235 y 13.501 complementos alimentarios con un precio de \$2.641.

De acuerdo a las visitas realizadas por el Ministerio de Educación Nacional a las instituciones educativas para establecer las condiciones del servicio se obtuvo una calificación del 96%, mostrando un aumento de nueve puntos porcentuales, por

44 Ministerio de Educación Nacional. Cuarto informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2016. Bogotá Colombia.

45 Ministerio de Educación Nacional. Cuarto informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2017. Bogotá Colombia.

ende, se puede establecer claramente la evolución del programa, las únicas irregularidades que se evidenciaron en el desarrollo del programa para el 2017 fueron en cuanto a la falta de soportes de higiene de los establecimientos.

3.6.3 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2018⁴⁶

Para el primer trimestre del año 2018, se evidencia que Bucaramanga inició la operación del programa el 15 de enero al tiempo con el calendario escolar. La modalidad de contratación utilizada fue licitación pública al igual que los dos años anteriores, pero a diferencia de estos, el contrato utilizado para el 2018 fue de prestación de servicios para una duración de 180 días la cual se pretende dar por finalizada el 31 de diciembre, con un valor de \$18.348.787.260, es importante señalar que en esta licitación se seleccionó 1 solo proveedor.

Con los recursos asignados y de acuerdo a la información reportada en el SIMAT se dará servicio a 113 sedes educativas, otorgando 15.310 complementos alimentarios con un costo por ración de \$2.820 y 17.104 almuerzos con un precio individual de \$3.431. Es importante señalar que de acuerdo a las visitas realizadas por parte del Ministerio de Educación Nacional hasta la fecha se observa un estado adecuado en la prestación del servicio en todas las entidades educativas de la entidad territorial.

En la siguiente tabla se puede evidenciar el comportamiento de algunas de las actividades más importantes del PAE en Bucaramanga que incluye variables respecto a la operación. Es menester mencionar, que para el año 2017 se contrató por 197 días por un valor muy similar al de 2018, pese a los días contratados, fueron inferiores.

Tabla No. 21 Consolidado Bucaramanga

Año	Inicio de Operación	Días contratados	Valor del contrato	Modalidad de contratación	Cantidad de operadores
2016	23 de mayo	107	\$8.207.622.586	licitación pública	3
2017	16 de enero	197	\$18.282.475.036	licitación pública	2
2018	15 de enero	180	\$18.348.787.260	licitación pública	1

Fuente: Cuarto informe Trimestral PAE, 2016, 2017 y 2018. Ministerio de Educación Nacional.

Elaboró: Contraloría de Bogotá. Subdirección de Política Pública.

46 Ministerio de Educación Nacional. Primer informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2018. Bogotá Colombia.

3.7 PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN BOGOTÁ D.C.

Los Programas de Alimentación Escolar son financiados y ejecutados con recursos públicos de diferentes fuentes, tales como:

- Recursos del Presupuesto General De la Nación asignados anualmente por el Ministerio de Educación Nacional
- Recursos provenientes del Sistema General de Participaciones – SGP
- Regalías y recursos propios
- Otras fuentes de financiación (por parte del sector privado, cooperativo o no gubernamental, del nivel nacional e internacional y cajas de compensación)

Es menester señalar que de acuerdo al Decreto 1852 de 2015, las fuentes de financiación del PAE son: *"son todos aquellos recursos públicos o privados destinados a financiar el PAE, cuya ejecución será coordinada por las entidades territoriales, bajo el esquema de bolsa común con los recursos de las diferentes fuentes que concurran en el financiamiento del Programa"*⁴⁷.

Así mismo, el Ministerio de Educación Nacional para la cofinanciación del programa *"determinará los criterios para distribuir los recursos de la Nación y realizará las actividades institucionales necesarias para transferirlos a las entidades territoriales. Con el fin de que éstas, como responsables del servicio educativo en su jurisdicción y de la ejecución del PAE, realicen la implementación, financiación y ejecución del programa de acuerdo con los lineamientos del Ministerio y las necesidades locales"*.⁴⁸

Una vez establecida las fuentes de financiación, se conforma la bolsa común la cual es 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 (...) con el fin de alcanzar los objetivos comunes del programa, mediante una ejecución articulada y eficiente de los recursos"*.⁴⁹

⁴⁷ Ministerio de Educación Nacional. Decreto 1852 de 2015. Bogotá, Colombia.

⁴⁸ Ministerio de Educación de Colombia. Resolución 16432 de 2015. Bogotá, Colombia.

⁴⁹ Ibídem.

Gráfica No. 5 Conformación Bolsa Común



Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Programa de Alimentación Escolar.
Elaboró: Subdirección de Política Pública, Contraloría de Bogotá.

Es necesario señalar que de acuerdo a la Resolución 16432 de 2015, el PAE establece parágrafo 2 del artículo 2 de la ley 715 de 2001 referente al porcentaje de SGP *"en relación con el 4% del total de los recursos del SGP, que corresponde al 0.5% a favor de los distritos y municipios para programas de alimentación escolar, de conformidad con el artículo 76.17 de la misma norma y ii) lo que asignen las entidades territoriales de recursos propios, recursos de libre inversión y de libre destinación de la participación de propósito general y recursos de calidad educativa de la participación de educación del Sistema General de Participaciones - SGP, según lo dispone el parágrafo del artículo 16 de la Ley 1176 de 2007"*.

Para el caso específico de Bogotá, los recursos de financiación provienen principalmente de dos fuentes: i) recursos propios y ii) Sistema General de Participaciones, tal como se visualiza en la tabla siguiente:

Tabla No. 22 Presupuesto Vigencia 2016 – Programa de Alimentación Escolar

FUENTE DE FINANCIACIÓN	PRESUPUESTO FINAL	COMPROMETIDO	GIRADO	SALDO
12 Otros Distrito Inversión	288.297.731.863	288.297.731.863	243.581.211.004	44.716.520.859
90 SGP Restaurantes escolares	6.336.218.823	6.336.218.823	6.282.080.677	54.138.146
417 Rendimientos Financieros SGP Alimentación Escolar	101.103.000	101.103.000	101.103.000	-
455 Calidad matricula	8.210.652.175	8.210.652.175	2.581.147.384	5.629.504.791
459 SGP Alimentación Escolar	56.813.000	56.813.000	56.813.000	-
484 Rendimientos financieros SGP Calidad	2.500.493.000	2.500.493.000	1.720.584.961	779.908.039
510 SGP Programa de alimentación escolar	1.467.009.900	1.467.009.900	1.467.009.900	-
511 SGP programa de alimentación escolar	37.420.910	37.420.910	37.420.910	-
TOTALES	307.007.442.671	307.007.442.671	255.827.370.836	51.180.071.835

Fuente: Secretaría de Educación Distrital.

Para el año 2017, se aumenta el presupuesto asignado para el PAE en \$ 60.416.365.490 tal como se aprecia en la tabla siguiente:

Tabla No. 23 Presupuesto Vigencia 2017 – Programa de Alimentación Escolar

FUENTE DE FINANCIACIÓN	PRESUPUESTO FINAL	COMPROMETIDO	GIRADO	SALDO
12 Otros Distrito Inversión	285.560.177.856	285.560.177.856	255.953.062.405	29.607.115.451
90 SGP Restaurantes escolares	7.950.302.819	7.950.302.819	3.763.302.819	4.187.000.000
146 Rec. Del B/ce de libre destinación	39.998.476.916	39.998.476.916	27.449.145.450	12.549.331.466
167 SGP Educación	2.557.197.250	2.557.197.250	2.165.715.395	391.481.855
417 Rendimientos Financieros SGP Alimentación Escolar	310.501.000	310.501.000	279.450.900	31.050.100
455 Calidad matricula	26.658.152.320	26.658.152.320	26.318.670.846	339.481.474
484 Rendimientos financieros SGP Calidad	4.389.000.000	4.389.000.000	3.950.100.000	438.900.000
TOTALES	367.423.808.161	367.423.808.161	319.879.447.815	47.544.360.346

Fuente: Secretaría de Educación Distrital.

Y para el año 2018, con fecha de corte 31 de agosto de 2018, se ha asignado el siguiente presupuesto para el Programa de Alimentación Escolar:

Tabla No. 24 Presupuesto Vigencia 2018 – Programa de Alimentación Escolar

FUENTE DE FINANCIACIÓN	PRESUPUESTO ACTUAL	COMPROMETIDO	GIRADO	SALDO POR GIRAR
12 Otros Distrito Inversión	343.119.788.000	312.843.675.832	184.704.135.038	128.139.540.794
90 SGP Restaurantes escolares	7.513.603.311	-	-	-
417 Rendimientos Financieros SGP Alimentación Escolar	431.857.000	-	-	-
455 Calidad matricula	8.290.227.176	-	-	-
546 Rendimientos financieros SGP prestación del servicio	7.279.300.000	4.367.580.000	1.345.545.299	3.022.034.701
TOTALES	366.634.775.487	317.211.255.832	186.049.680.337	131.161.575.495

Fuente: Secretaría de Educación Distrital.

De acuerdo al presupuesto de cada una de las vigencias, el objeto del gasto en materia del PAE, se distribuyó de la siguiente manera:

Tabla No. 25 Objeto del gasto. Programa de Alimentación Escolar 2016-2018

OBJETO DE GASTO	BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS			
	2016*	2017*	2018 (**) PRESUPUESTO ASIGNADO	TOTAL
Desayunos, almuerzos y cenas escolares	\$71.372.582.639	87.266.521.718	144.480.753.000	303.119.857.357
Refrigerios escolares	\$216.173.671.931	257.701.865.679	210.229.689.000	684.105.226.610
Interventoría	\$16.175.701.700	17.339.215.878	20.750.558.000	54.265.475.578
CPS	\$2.169.474.056	3.188.159.602	4.900.000.000	10.257.633.658
Sistema de seguimiento	\$934.222.345	1.928.045.284	2.587.000.000	5.449.267.629
Acciones pedagógicas	\$0	-	600.000.000	600.000.000
Estudio de costos	\$181.790.000	-	280.000.000	461.790.000
TOTAL ALIMENTACION ESCOLAR	307.007.442.671	367.423.808.161	383.828.000.000	1.058.259.250.832

Fuente: Secretaría de Educación Distrital.

Según la Ley 715 de 2013, en el artículo 85 se establece: *"La programación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones se realizará así: El Ministerio de Hacienda y Crédito Público calculará los montos totales correspondientes a la vigencia siguiente del Sistema General de Participaciones, de que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y comunicará al Departamento Nacional de Planeación, el monto estimado que se incluirá en el proyecto de ley anual de presupuesto antes de su presentación".*⁵⁰

Es decir, que al Departamento Nacional de Planeación le compete realizar la distribución de los recursos asignados al PAE en razón del SGP, la cual es realizada por la Dirección de Inversiones y Finanzas Pública. Teniendo en cuenta que al Programa de Alimentación Escolar le corresponde el 0.5% del SGP, estos recursos se distribuyen de la siguiente manera: *"i) 95% por el criterio de equidad distribuidos de acuerdo con la matrícula oficial atendida en establecimientos estatales, certificada por MEN al DNP, expandida por la dispersión poblacional y ponderada por el NBI, y ii) 5% por el criterio de eficiencia, entendida como el incentivo a cada entidad territorial que reduzca la deserción escolar de un año a otro, según información certificada por el MEN"*⁵¹.

Es decir, que para la distribución de la partida de SGP a PAE, se tuvo en cuenta la matrícula oficial y contratada oficial de los grados escolares preescolar, básica primaria y media, y adicionalmente la información certificada por el MEN al DNP referente a la deserción escolar.⁵²

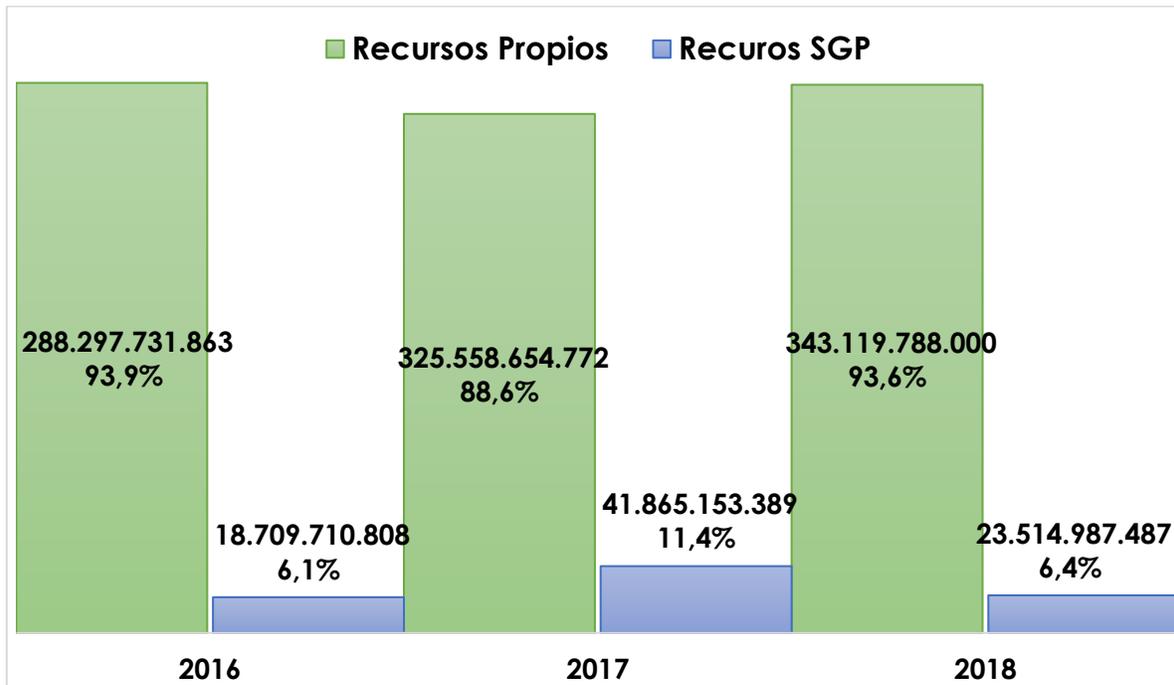
Bajo los parámetros anteriores, en la gráfica a continuación se muestra el porcentaje de los recursos asignados al PAE en el distrito capital por recursos propios versus los aportes realizados por el Sistema General de Participaciones. Estos valores oscilan entre el 6.1% y el 11.4% para las vigencias 2016 -2018, tal como se puede evidenciar en la gráfica siguiente:

⁵⁰ Congreso de la República de Colombia. Ley 715 de 2013, artículo 85. Bogotá, Colombia.

⁵¹ Departamento Nacional de Planeación. Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. 2018. Bogotá, Colombia

⁵² *Ibídem*.

Gráfica No. 6 Recursos del PAE 2016-2018 en el Distrito Capital



Fuente: Secretaría de Educación Distrital.

Elaboró: Subdirección de Evaluación de Política Pública. Contraloría de Bogotá.

3.7.1 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2016⁵³

Para el año 2016, Bogotá D.C., inició la operación del programa el 25 de enero al tiempo con el calendario escolar de ese año. Es importante señalar que en el caso de Bogotá se realizaron dos modalidades de contratación para el mismo año; primero se realizó una adición a los contratos del año anterior (2015) la cual fue hasta el 4 de julio, finalmente realizaron una nueva contratación por medio de subasta inversa que cubriría desde el 4 de julio hasta el 2 de diciembre, en total se contrataron 26 operadores, lo cual garantizó la operación del programa durante todo el calendario escolar, es decir 192 días.

De acuerdo a los informes del Ministerio de Educación Nacional, se entregaron 599.521 complementos alimentarios en 2.068 sedes educativas con un costo por ración de \$1.973 y 2.087 almuerzos en 79 sedes con un costo de \$2.087.

53 Ministerio de Educación Nacional. Cuarto informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2016. Bogotá Colombia.

Dentro de la muestra seleccionada por el Ministerio de Educación Nacional y de acuerdo a las listas de verificación, se obtuvo una calificación del 96%.

3.7.2 Operación del Programa de Alimentación Escolar -2017⁵⁴

Para el año 2017, Bogotá inició la operación del programa el 16 de enero conforme al calendario escolar del distrito, en ese año se adelantaron 3 modalidades de contratación, las cuales fueron: selección abreviada, contratación directa y licitación pública, lo cual asegura la operación del programa durante los 180 días de calendario escolar el cual finalizó el 7 de diciembre, con un valor de \$377.870.416.940 y con la participación de 5 operadores.

En cuanto a las visitas realizadas por el Ministerio de Educación Nacional a las instituciones educativas para establecer las condiciones de servicio, Bogotá obtuvo una calificación del 97%, mostrando un aumento porcentual de un punto en comparación con el año inmediatamente anterior, el MEN no encontró serias debilidades en las instituciones, ya que las únicas falencias evidenciadas fueron la falta de registros diarios en cuanto a controles de aseo.

3.7.3 Programa de Alimentación Escolar en Bogotá 2018⁵⁵

Para el año 2018, Bogotá inició la operación del programa el 22 de enero al tiempo con el calendario escolar de este año mediante 2 modalidades de contratación, las cuales fueron: i) con intervención de Colombia Compra Eficiente y ii) contratación directa, lo cual pretende asegurar la operación del programa durante todo el calendario escolar, con un valor de \$ 244.446.219.500, con lo que se pretende dar una operación de 187 días.

En la siguiente tabla se consolida la fecha de inicio, que en los tres años fue de acuerdo al calendario escolar. Se evidencia un cambio sustancial en la cantidad de operadores ya que inicialmente fueron 26 y para el año en curso sólo son 6.

54 Ministerio de Educación Nacional. Cuarto informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2017. Bogotá Colombia.

55 Ministerio de Educación Nacional. Primer informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2018. Bogotá Colombia.

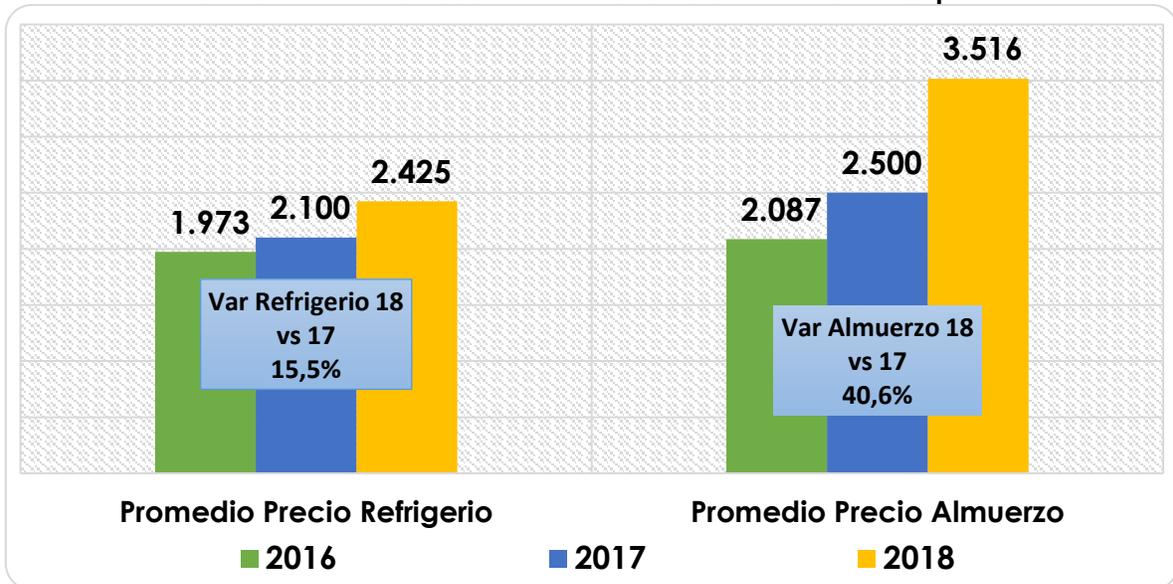
Tabla No. 26 Consolidado Bogotá D.C vigencia 2016, 2017 y primer trimestre 2018

Año	Inicio de Operación	Días contratados	Valor del contrato	Modalidad de contratación	Cantidad de operadores
2016	25 de enero	192	\$239.596.080.063	Adición a los contratos suscritos Subasta inversa	49 ⁵⁶
2017	16 de enero	180	\$377.870.416.940	Licitación pública. Selección abreviada. Contratación directa	11 ⁵⁷
2018	22 de enero	187	\$244.446.219.500	Colombia compra eficiente Contratación directa	6

Fuente: Cuarto informe Trimestral PAE, 2016, 2017 y 2018. Ministerio de Educación Nacional.
Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C. Subdirección de Política Pública

De acuerdo a las cifras reportadas por el informe del Ministerio de Educación Nacional del Programa de Alimentación Escolar, se puede visualizar un aumento gradual significativo en los precios de los complementos alimentarios y almuerzos para la vigencia 2016-2018, tal como se constata en la gráfica siguiente:

Gráfica No. 7 Recursos del PAE 2016-2018 en el Distrito Capital



Fuente: Ministerio de Educación
Elaboró: Subdirección de Política Pública. Contraloría de Bogotá.

56 Colombia Compra Eficiente, respuesta radicado No.2201811000004707. 8 de mayo de 2018.
57 Ibídem

3.8 COMPARACIÓN GENERAL DE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN ENTIDADES TERRITORIALES CERTIFICADAS

En los anteriores apartados de este capítulo se evidenciaron diversas características del programa de alimentación escolar en las diferentes regiones del país. Para efectos de una comparación exitosa, se evaluaron los principales factores en dos cuadros compilatorios.

El primero muestra el comportamiento en cuanto a la operación del servicio del PAE, durante los años 2016, 2017 y primer trimestre del año 2018, principalmente en cuanto a variables sociales. Por ello, este pretende llegar a conclusiones de efectividad e impacto social que el programa ha tenido en los años analizados, con el fin de observar el desarrollo, avances y diferencias del programa en Bogotá con relación a las otras ciudades.

Las variables analizadas fueron: inicio de operación, inicio de calendario escolar, días contratados, sedes beneficiarias, población beneficiaria, almuerzos y complementos alimentarios entregados, los cuales permitirán establecer las principales diferencias de Bogotá con las otras ciudades.

De acuerdo a la información analizada, se puede inferir que, primero, si las entidades territoriales y en particular Bogotá han planeado oportunamente la cofinanciación y contratación para garantizar la operación desde el primer día de calendario escolar e ininterrumpidamente. Y segundo, si Bogotá tiene un funcionamiento o rendimiento diferente por ser Distrito Capital.

Tabla No. 27 Comparativo del PAE en Entidades Territoriales Certificadas – Cobertura

Año	BOGOTA	B/MANGA	CARTAGENA	CALI	CHIA	FLORENCIA	MEDELLIN
INCIÓ DE OPERACIÓN							
2016	25-ene	23-may	26-abr	08-feb	07-mar	25-ene	25-ene
2017	16-ene	16-ene	16-ene	30-ene	23-ene	25-ene	23-ene
2018	22-ene	15-ene	No establecida ^{*58}	29-ene	25-ene	05-mar	05-feb
INCIÓ DE AÑO ESCOLAR							
2016	25-ene	11-ene	11-ene	08-feb	04-ene	18-ene	25-ene
2017	16-ene	16-ene	16-ene	30-ene	23-ene	25-ene	16-ene
2018	22-ene	15-ene	22-ene	29-ene	15-ene	29-ene	15-ene
DÍAS CONTRATADOS							
2016	192	107	117 JU y 86 PAE regular	176	157	144	180
2017	180	197	124	170	191	190	150
2018	187	180	0	144	116	84	140
SEDES EDUCATIVAS BENEFICIARIAS							
2016	777	57	179 C.A / 8 A	95 C.A/ 40 A	20 C. A	56 C.A/ 3 A	428
2017	784	105	196	334	21	56	440
2018	777	113	No establecida**	339	20	62	442
ALMUERZOS ENTREGADOS							
2016	2.087	12.079	67.195	14.557	0	1108	24.834
2017	21.785	16.919	65.666	16.329	1.134	760	32.925
2018	160.819	17.104	No establecida**	27.098	1.670	1.565	36.577
COMPLEMENTOS ALIMENTICIOS ENTREGADOS							
2016	599.521	16.261	58.076	164.875	4.572	16.546	131.230
2017	801.244	13.501	18.236	161.064	12.429	14.807	136.793
2018	737.428	15.310	No establecida**	166.789	10.377	16.101	125.319
POBLACION BENEFICIADA							
2016	768.186	26.305	81.825	126.301	5.493	15.259	215.311
2017	784.952	32.118	85.400	103.190	11.864	15.463	226.930
2018	726.869	30.640	No establecida**	121.927	9.837	14.439	218.970

Fuente: Cuarto informe Trimestral PAE, 2016, 2017 y 2018. Ministerio de Educación Nacional.
Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C. Subdirección de Política Pública.

*⁵⁸ Para la fecha de corte del presente estudio, 31/30/2018, en Cartagena no se había dado inicio a la operación del PAE.
** *Ibidem*

En Bogotá D.C se observó que durante estos tres años el PAE inició al tiempo con el calendario escolar, encontrándose siempre en un rango mayor de 180 días de operación, lo que pone en manifiesto un aspecto positivo en cuanto a la operación del programa.

Respecto al número de sedes beneficiarias muestra un aumento importante, ya que en el 2016 había un gran número de sedes con complementos alimentarios pero muy pocas con almuerzo, ya para los siguientes años se cubrieron más sedes las cuales prestaban servicio de almuerzo y complementos alimentarios. Es menester relacionar que este aumento se debe al implemento de la jornada única en las instituciones educativas.

Por otra parte, en Bucaramanga se ha evidenciado un constante progreso en cuanto al funcionamiento del programa, ya que para el año 2016 el PAE se inició con casi 4 meses de retraso. No obstante, para los siguientes años se subsano esa irregularidad e inició al tiempo con el calendario escolar, prestando en los dos últimos años más de 180 días de operación.

En Cartagena se presenta uno de los panoramas más preocupantes, debido a que en los últimos tres años solo una vez ha iniciado operación al tiempo con el calendario escolar, teniendo en cuenta que en el año 2018 a corte de junio aún no había iniciado operación.

Ahora bien, en Cali existe un comportamiento similar al de Bogotá, en donde se inicia el programa al tiempo con el calendario escolar en los últimos tres años. En cuanto a las sedes beneficiadas ha tenido un progreso significativo ya que en el 2016 solo se daba cobertura a 95 sedes con complementos alimentarios y 40 únicamente con almuerzos, lo cual se puede constatar dado que para el 2017 aumenta significativamente al beneficiar a 334 sedes y finalmente en el 2018 cuenta con 339 sedes beneficiarias.

Así mismo, en Chía el programa inició en operación a tiempo con el calendario escolar únicamente en el año 2017, por ello es importante que las entidades territoriales como Chía avancen con los procesos de planeación financiera, conformación de la bolsa común y los trámites correspondientes para aprobación de vigencias futuras ante los concejos municipales y/o asambleas departamentales, lo cual garantizará la contratación y el inicio de la operación del PAE desde el primer día del calendario escolar.

En Florencia y en Medellín, aunque solo en un año se inició la operación del programa con el calendario escolar, en los otros años no se ha quedado muchos días sin operación, en cuanto a otros aspectos ha generado pequeños avances. En este sentido es importante destacar que con la puesta en marcha del programa a corte de 2018 Florencia beneficiará a 14.439 personas y Medellín a 218.970⁵⁹.

En conclusión, la importancia del PAE radica en que, aunque es un programa que maneja grandes recursos, su fin no es financiero ya que este promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial. Lo anterior, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, es decir, es un fin netamente social. Por ello, su correcto y transparente funcionamiento es obligación de todas las entidades territoriales.

Teniendo en cuenta lo anterior, el PAE realiza un aporte con su estrategia de alimentación escolar manteniendo así los niveles de atención y generando un impacto positivo en los procesos de aprendizaje y la disminución del ausentismo y deserción escolar al igual que el fomento de estilos de vida saludables.

Es necesario resaltar, casos exitosos como lo es Bucaramanga donde ha mejorado notablemente en los resultados del ICFES y según la Secretaría de educación de Bucaramanga esto se debe al trabajo en equipo de docentes y la eficiente operación de programas y proyectos como el PAE.

El cuadro a continuación relaciona variables de índole financiero. Este cuadro busca mostrar financiación del PAE, modalidades de contratación del Programa y disponibilidad de recursos.

59 Ministerio de Educación Nacional. Cuarto informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2016. Bogotá Colombia.

Tabla No. 28 Comparativo operación del PAE de ETC

Año	BOGOTÁ	B/MANGA	CARTAGENA	CALI	CHIA	FLORENCIA	MEDELLIN
PRECIO DE ALMUERZO							
2016	\$2.087	\$2.970	\$2.417	\$2.200	N/A	N/A	\$ 3.085
2017	\$2.500	\$3.235	\$2.637	\$2.400	\$ 3.470	\$2.290	\$3.184
2018	\$3.516	\$3.431	POR DEFINIR	\$2.600	\$3.692	\$2.313	\$3.374
PRECIO DE C. A							
2016	\$1.973	\$2.489	\$1.766	\$1.300	\$2.000	\$1.206	\$2.386
2017	\$2.100	\$2.641	\$1.715	\$1.600	\$ 2.278	\$1.425	\$2.693
2018	\$2.425	\$2.820	Por Definir	\$1.800	\$2.488	\$1.439	\$2.275
MODALIDAD DE CONTRATACION							
2016	Adición a los contratos suscritos Subasta inversa	Licitación Pública	Licitación Pública	Convenios de Asociación	Convenio de asociación	Licitación Pública	Licitación pública
2017	Licitación pública. Selección abreviada. Contratación directa	Licitación pública	Licitación pública	Licitación pública. Contratación directa	Selección abreviada. Contratación directa	Contratación directa	Licitación pública
2018	Colombia compra eficiente Contratación directa	Licitación pública	Por Definir	Licitación pública	Selección abreviada	Licitación pública	Licitación pública
VALOR DEL CONTRATO Millones de pesos							
2016	\$239.596	\$8.207	24.259	\$46.359	\$2.068.	\$2.955	\$96.428
2017	\$377.870	\$18.282	\$28.880	\$52.620	\$3.988	\$5.358	\$84.598
2018	\$244.446	\$18.348	POR DEFINIR	\$52.862	\$4.182	\$2.250	\$74.324
RECURSO DEL MEN Millones de pesos							
2016	\$ 1.504	\$ 1.504	\$2.994	\$10.547	\$771	\$2.681	\$3.967
2017	-	\$782	\$2.442	\$5.412	\$1.116	\$3.054	\$3.244
2018	-	\$1.506	\$4.496	\$8.134	\$1.580	\$2.632	\$5.591

Fuente: Cuarto informe Trimestral PAE, 2016, 2017 y 2018. Ministerio de Educación Nacional.

Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C. Subdirección de Política Pública.

En Bogotá D.C., en cuanto al precio del almuerzo, se evidenció un aumento de \$1.016, lo cual muy significativo, ya que del año 2016 a 2017 los almuerzos subieron en un 19.70% y del año 2017 a 2018 su incremento fue del 40.64%⁶⁰.

En cuanto a la bolsa común, Bucaramanga la ha conformado en los últimos dos años sin recursos del MEN y con una gran cantidad de recursos propios con ello busca garantizar una buena administración de los recursos para brindar un buen servicio del programa.

En Cartagena, durante los años 2016 y 2017, se han realizado procesos de contratación mediante licitación pública y se ha conformado una bolsa común con el fin de destinar recursos para cofinanciar la operación. Pero en el año 2018 a corte

60 Ministerio de Educación Nacional. Primer informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2018. Bogotá Colombia.

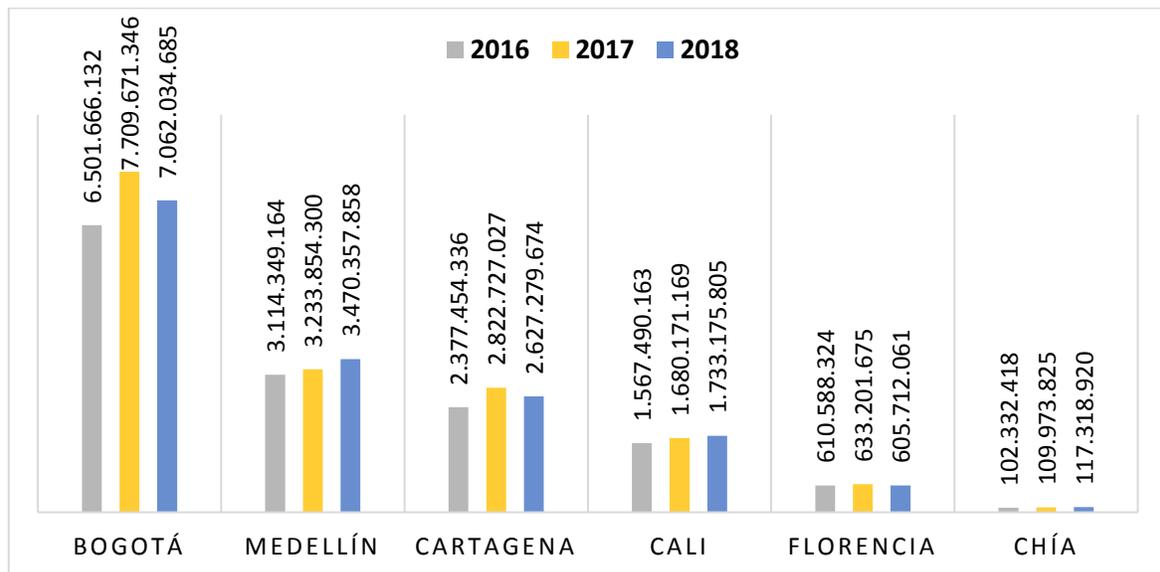
del mes de junio aún no habían realizado ningún proceso para garantizar el funcionamiento del programa durante todo el año.

En Cali, Chía y Florencia se evidencia multiplicidad en las modalidades de contratación, encontrando entre ellas la contratación directa. En términos de precios estas entidades territoriales han tenido un aumento gradual tanto de los almuerzos como los complementos alimentarios.

En Medellín la modalidad de contratación se caracterizó por utilizar únicamente licitación pública. En cuanto a precios, aunque su valor sube gradualmente, este maneja uno de los valores más alto en cuanto a almuerzos y complementos alimentarios, incluso mayor que los precios que maneja Bogotá.

Referente a la asignación de recursos del Sistema General de Participaciones, del 0.5% que le corresponde a Alimentación Escolar, el DNP mediante un documento CONPES, anualmente define la distribución de los recursos del SGP por doceavas partes con destino a las ETC. Para las vivencias 2015 al 2018, el comportamiento de este rubro se distribuyó en las ciudades escogidas en este estudio, como se señala en el siguiente anterior.

Gráfica No. 8 Distribución Recursos SGP por ETC



Fuente: Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales "SICODIS". Departamento Nacional de Planeación.

Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C. Subdirección de Política Pública.

Es evidente que por el número total de estudiantes oficiales registrados en el SIMAT, es mayor en la ciudad de Bogotá D.C. dada la densidad de población en la Capital lo que repercute en la utilización de mayores recursos del SGP para el Programa de Alimentación Escolar.

En la vigencia fiscal 2018 con corte al primer trimestre se muestra un decrecimiento del -9.16% en relación con lo asignado en 2017. Esta cifra puede tener variación el final de la vigencia por efecto de los ajustes a las doceavas asignadas. De otra parte, las cifras de las otras ciudades tienen un comportamiento de crecimiento sostenido en las vigencias fiscales estudiadas.

CAPÍTULO 4. PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLES

Este capítulo evalúa si las acciones emprendidas en el Distrito Capital y las contenidas dentro del Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020 se articulan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS, y si los resultados obtenidos contribuyen para el alcance de las metas consignadas desde la ciudad. Es importante señalar, que el Programa de Alimentación Escolar aporta e incide principalmente en 5 ODS: i) poner fin a la pobreza, ii) hambre cero, iii) buena salud y bienestar, iv) educación de calidad y v) reducción de las desigualdades.

En el año 2.000, la Organización de Naciones Unidas dio a conocer la llamada Declaración del Milenio, donde se sintetizaron los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM para la vigencia 2000-2015 en el que se establece como objetivo principal luchar contra la pobreza extrema, adicionalmente, de manera paralela se establecen ocho objetivos: i) erradicar la pobreza extrema y el hambre, ii) lograr la enseñanza primaria universal, iii) promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, iv) reducir la mortalidad infantil, v) mejorar la salud materna, vi) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, vii) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y viii) fomentar una asociación mundial para el desarrollo.⁶¹

Los esfuerzos adelantados por 191 jefes de Estado y de gobierno firmantes en la Cumbre del Milenio plasmo un compromiso crucial que se vio reflejado en mil millones de personas que combatieron la pobreza extrema y 700 millones de personas erradicaron la pobreza⁶².

Dentro del objeto de nuestro estudio, se enmarca principalmente el Objetivo de Desarrollo de Milenio 2: lograr la enseñanza primaria universal y la meta asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria. En el caso de Bogotá, el cumplimiento fue del 100%. No obstante, se hace necesario mirar este objetivo de manera integral que incluya acciones que permitan también la permanencia, la calidad y medidas encaminadas hacia la disminución del ausentismo y deserción escolar.

61 Contraloría General de la Nación. Evaluación de la inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Plan de Desarrollo "Bogotá, mejor para todos". 2017.

62 Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF. 5 diferencias entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible [en línea], [revisado 29 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.unicef.es/noticia/5-diferencias-entre-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-y-los-objetivos-de-desarrollo>

Si bien los retos eran ambiciosos, los resultados fueron significativos, lo que pone en manifiesto la necesidad de aunar esfuerzos y plantear nuevos desafíos que se visualicen en mejor calidad de vida y mínimos de bienestar en la población encaminados hacia el desarrollo sostenible de las naciones.

Es así, que se identifican otros retos respecto al objetivo de mejorar la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables, razón por la cual el 25 de septiembre de 2015 las Naciones Unidas adoptó un nuevo programa de desarrollo sostenible y un nuevo acuerdo mundial sobre cambio climático, que se constituye en los Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS 2015-2030⁶³ que introduce cambios significativos como la sostenibilidad, la equidad y la universalidad⁶⁴.

El esquema de 8 objetivos de desarrollo de milenio fue ampliado a 17 objetivos de desarrollo sostenible con 169 metas, y Colombia como país firmante debe realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de las mismas, que se adoptan a través del diseño e implementación de políticas públicas tanto a nivel nacional como local.

Se identifica como uno de los retos para el logro de los ODS en el país garantizar el acceso al sistema educativo oficial de los niños, niñas y adolescentes lo que implica garantizar el suministro organizado de un complemento nutricional con alimentos inocuos, a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran matriculados en el sistema educativo público. Además de promover la formación, en adecuados hábitos alimenticios y estilos de vida saludables, que contribuyen a mejorar el desempeño de los niños y niñas estudiantes y apoyar su vinculación y permanencia en el sistema educativo.⁶⁵

Para el caso de la ciudad de Bogotá, para el cumplimiento de los ODS se han apoyado en políticas públicas, planes, acciones y programas tales como el Programa de Alimentación Escolar, orientado a realizar una intervención pública para atender a una de las poblaciones más vulnerables, los niños, niñas y adolescentes de la ciudad de Bogotá, de forma tal que se logre el acceso a educación de calidad y la igualdad en la calidad de vida.

63 Contraloría General de la Nación. Evaluación de la inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Plan de Desarrollo "Bogotá, mejor para todos". 2017.

64 Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF. 5 diferencias entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible [en línea], [revisado 29 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.unicef.es/noticia/5-diferencias-entre-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-y-los-objetivos-de-desarrollo>

65 Instituto Colombiano de Bienestar familiar. Anexo Técnico. Programa de Alimentación Escolar –PAE-

El PAE tiene como objetivo contribuir al acceso con permanencia escolar de las niñas, niños y adolescentes en edad escolar, registrados en la matrícula oficial, fomentando estilos de vida saludables y mejorando su capacidad de aprendizaje, a través del suministro de un complemento alimentario⁶⁶. Es así, que el PAE debe ser implementado junto con otros programas y políticas, con lo cual logrará una educación de calidad para todos los niños y adolescentes capitalinos.

Debido a lo anterior, la alimentación y la educación son variables transversales con otros índices, como el estado nutricional, todo lo relacionado con la salud y el bienestar (la morbilidad e incluso con las tasas de mortalidad, fertilidad, crecimiento poblacional), la pobreza, influyendo de forma directa en el incremento de la esperanza de vida y el progreso económico desapareciendo las brechas de desigualdad.

En cuanto al Plan de Desarrollo "Bogotá Mejor para Todos" cabe resaltar que, de acuerdo al número de metas asociadas para la actual administración, los ODS que inciden directamente en el objeto de este estudio: i) poner fin a la pobreza, ii) hambre cero, iii) buena salud y bienestar, iv) educación de calidad y v) reducción de las desigualdades, y tal como muestra en la siguiente tabla, se establecen metas por cumplir.

⁶⁶ Ministerio de Educación Nacional. Plegable información general del PAE. Bogotá, Colombia

Tabla No. 29 ODS y Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE ASOCIADOS AL PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL 2016-2020	
ODS	METAS INICIALES
Fin de la pobreza	5
Hambre Cero	4
Salud y Bienestar	11
Educación de calidad	27
Igualdad de género	2
Agua limpia y saneamiento	3
Energía asequible y no contaminante	16
Trabajo decente y crecimiento económico	20
Industria, innovación e infraestructura	9
Reducción de las desigualdades	4
Ciudades y comunidades sostenibles	16
Producción y consumo responsable	10
Acción por el clima	2
Vida Submarina	0
Vida de ecosistemas terrestres	8
Paz, justicia e instituciones sólidas	21
Alianza para lograr los objetivos	1

Fuente: Contraloría de Bogotá. Evaluación de la inclusión de los Objetivos De Desarrollo Sostenible En El Plan De Desarrollo "Bogotá, Mejor Para Todos".2017

El Programa de Alimentación Escolar del Distrito –PAE, se desarrolla mediante “estrategias orientadas a contribuir en el derecho a la vida sana, a la educación con calidad y a la alimentación brindando un apoyo alimentario con calidad nutricional; promoviendo prácticas adecuadas tanto de alimentación y de actividad física que favorezca el acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo oficial.”⁶⁷

El PAE es un conjunto de estrategias que está orientado a contribuir en el derecho a la vida sana, a la educación con calidad y con ello, reducir las brechas de desigualdades, por ello este cuenta con una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles para llevar a cabo su correcto funcionamiento y con ello ayudar a la población más vulnerable para que esta desarrolle oportunidades que le permitan modificar estructuras sociales.

En cuanto a la articulación del PAE con el PDD y al mismo tiempo con los ODS, se encuentra que el Plan Distrital de Desarrollo "Bogotá Mejor Para Todos" tiene como único proyecto directamente relacionado con el PAE el proyecto de inversión 1052. Este proyecto 1052 se llevó a cabo debido a que en el Distrito Capital se presentan situaciones en las cuales los estudiantes se encuentran en condiciones de inequidad, con barreras para acceder y permanecer en el sistema educativo oficial.

Por ello el proyecto tiene como finalidad contribuir a la permanencia de los estudiantes que hacen parte del sistema de educativo oficial. Lo anterior lo lleva a cabo por medio de diferentes actividades como:

- Entregar a todos los estudiantes matriculados en el sistema educativo oficial del Distrito, complementos alimentarios completos, variados, suficientes, adecuados e inoctrinos, fomentando la promoción de hábitos de vida saludable, que contribuyan con la permanencia escolar y el desarrollo de oportunidades que permitan modificar estructuras sociales caracterizadas por una profunda segmentación que perpetúa modelos históricos de exclusión.⁶⁸

Estas raciones de alimentación serán entregadas bajo dos modalidades de atención:

- Comida caliente: que se constituye en la atención ideal a implementar, y que por condiciones de logística e infraestructura se implementa en aquellas Instituciones educativas que cuentan con comedor escolar.
- Refrigerios escolares: mediante raciones que son ensambladas previamente y distribuidas para su consumo en instituciones educativas que no cuentan con cocinas y/o comedor escolar.

Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto 1052 y el PAE, se encuentran directamente relacionados y estos a la vez, se articulan con cinco ODS, los cuales son:

68 Secretaría de Planeación Nacional. Ficha EBI 1052. Bogotá, Colombia.

4.1 OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE No. 1: PONER FIN A LA POBREZA

La pobreza desde el ámbito de desarrollo humano, es entendida de forma multidimensional, ya que no solo abarca la insuficiencia de ingresos monetarios sino también la carencia de acceso a derechos fundamentales como la salud, la vivienda y el acceso a la educación. La ausencia de estos elementos dificulta la capacidad de elección de las personas de acciones que se traduzcan en bienestar. Es decir, que por las condiciones a las que pertenecen se determinan características esenciales de su desarrollo.⁶⁹

Tabla No. 30 Metas Objetivo 1: Poner fin a la pobreza

PLAN DISTRITAL DE DESARROLLO							OBJETIVO DE DESARROLLO DE MILENIO					
Pilar	Programa	Estrategia	Proyecto	Componente	Objetivo	Meta	Meta PDD	Logro PDD 2016 - 2020	% Avance Acumulado	ODS	Meta	Indicador
Pilar Igualdad de Calidad de Vida	Inclusión educativa para la equidad	Acceso y permanencia con enfoque local	Bienestar estudiantil para todos	Alimentación escolar	Reducir las brechas de desigualdad que afectan las condiciones de acceso y permanencia en el sistema educativo oficial del Distrito, por medio de la promoción de los programas de alimentación, movilidad y promoción del bienestar, generando mejores ambientes de aprendizaje para la vida a través de un bienestar integral para los estudiantes.	Beneficiar a los estudiantes matriculados en el Sistema Educativo Oficial del Distrito, con complementos alimentarios (refrigerios, desayuno, almuerzo y cena)	780.646	784.952	100,55%	ODS 1 PONER FIN A LA POBREZA	Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.	Proporción de recursos asignados por el gobierno directamente a programas de reducción de la pobreza

Fuente: Ficha EBI, Secretaría de Educación Distrital, consultadas en el Aplicativo SEGPLAN – ODS PNUD
Elaboró: Contraloría de Bogotá. Subdirección de Política Pública.

⁶⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia. Herramientas de aproximación al contexto local [en línea], [revisado 29 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODM/undp-co-ODSColombiaVSW-2016.pdf>
⁶⁹ Instituto Colombiano de Bienestar familiar. Anexo Técnico. Programa de Alimentación Escolar –PAE-

De acuerdo con las proyecciones de población del DANE 2005-2015 para Bogotá, en el año 2014 de las 7.776.845 personas que habitaban el Distrito Capital, 785.461 se encontraban en situación de pobreza y pobreza extrema, es decir, el 10,1% y el 1,9% respectivamente.⁷⁰

Entre algunas de las problemáticas más relevantes relacionadas con los grupos poblacionales en estado vulnerable, se encuentra, que la pobreza que aún persiste en la ciudad no permite el acceso y la permanencia de los niños y jóvenes en el sistema educativo.

Debido a lo anterior se crea una cadena de problemas dentro del distrito, ya que sin posibilidad de que los niños accedan y permanezcan en el sistema educativo, se conlleva a que en el futuro estos niños hagan parte de las estadísticas de desempleo y con ello sigan figurando en las estadísticas de pobreza.

En el PDD el programa "*inclusión educativa para la equidad*", el cual busca vincular a la población desescolarizada al sistema educativo oficial, y con ello mejorar las condiciones de permanencia, para garantizar trayectorias educativas completas, facilitando las transiciones en los distintos niveles educativos.

En cuanto a ODS "Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo", tiene cinco metas, pero la que se relaciona con el PDD y el PAE, es la meta número uno A, la cual busca, "*garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.*", la cual va a ser medida mediante el indicador de "Proporción de recursos asignados por el gobierno directamente a programas de reducción de la pobreza".

Dentro del programa "Inclusión Educativa para la Equidad", se encuentra el proyecto de inversión "*1052: Bienestar estudiantil para todos*", el cual se relaciona con el primer ODS y al mismo tiempo con el PAE.

En cuanto a su relación con el primer ODS "*Poner fin a la Pobreza*", se evidencia que este busca que se implementen programas en los que se pongan fin a la pobreza, y Bogotá ha establecido programas tanto locales como distritales, donde

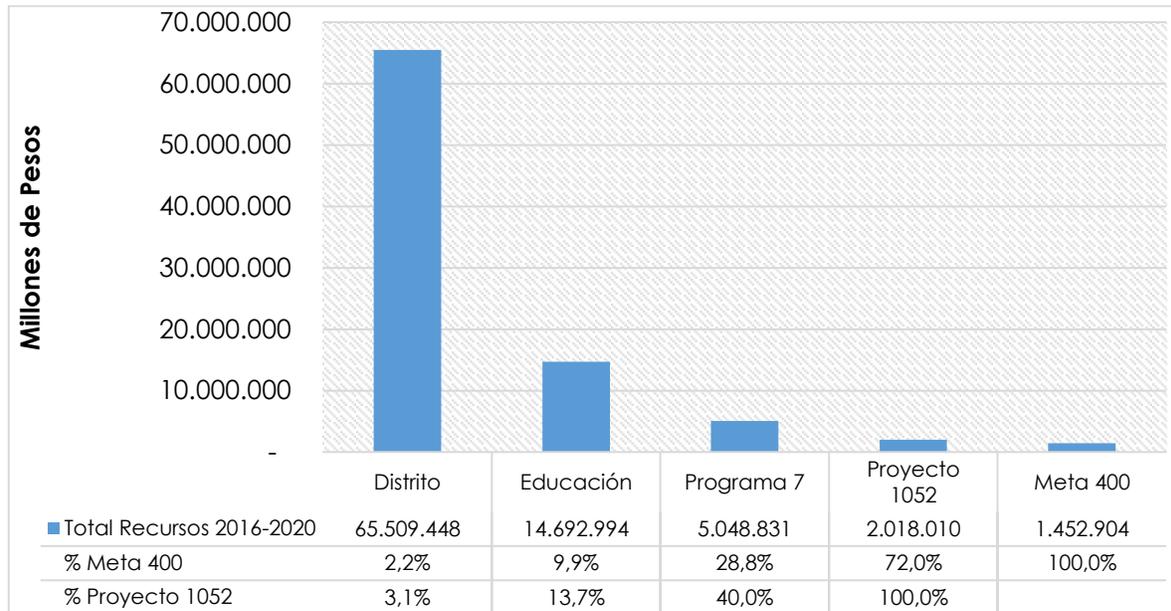
70 Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan Distrital de Desarrollo - "Bogotá Mejor para Todos 2016-2020". Bogotá, Colombia

se establezca la inclusión de toda la sociedad en diferentes ámbitos, ya sean culturales, educativos, sociales o de recreación.

Bogotá ha asignado recursos a programas que influyen en el fin de la pobreza, como lo es el PAE, en el siguiente gráfico se observa cual ha sido la asignación de recursos que ha tenido Bogotá para el funcionamiento del PAE.

En la siguiente tabla se evidencia la relación del PDD con el primer ODS, y así mismo se puede observar cual ha sido la influencia y papel del PAE dentro de estos grandes objetivos.

Gráfica No. 9 Participación Presupuestal Meta y Proyecto



Fuente: Ficha EBI, Secretaría de Educación Distrital, consultadas en el Aplicativo SEGPLAN ODS PNUD
Elaboró: Contraloría de Bogotá. Subdirección de Política Pública.

De acuerdo a los parámetros propuestos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el PAE es una estrategia reconocido con un enfoque de capacidades y derecho que apuntan de manera integral a una problemática enmarcada en los estudiantes capitalinos, entendiendo así la complejidad y multidimensionalidad de la pobreza y la ausencia de oportunidades. Es así, que este programa contribuye con la permanencia de las niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo oficial y disminuye el ausentismo y deserción escolar, lo que tiene una incidencia indirecta

en el fin de la pobreza, ya que le brinda la posibilidad de acceso a alimentos, agua potable y saneamiento adecuados, a los niños y niñas registrados en la matrícula oficial.

Por ende, el Distrito Capital ha establecido programas tanto locales como distritales, donde se establezca la inclusión de toda la sociedad en diferentes ámbitos, ya sean culturales, educativos, sociales o de recreación. Es importante en términos de poner fin a la pobreza debido a que brinda la posibilidad de acceder a una educación de calidad sin importar el estrato socio-económico, ya que en un país que brinde a sus niños educación de calidad podrá incidir directamente en la disminución de la pobreza del mismo.

En la siguiente tabla se evidencian cuáles han sido las acciones emprendidas por la administración del Distrito Capital en cuanto a la realización de este programa y cuales han sido sus resultados.

Tabla No. 31 Acciones Emprendidas Distrito Capital

ACCIÓN	RESULTADO	CANTIDAD
Aumento de la infraestructura para la lectura	Primera biblioteca pública escolar en la zona rural de Sumapaz	1
	Nuevas bibliotecas en la red de biblioteca públicas de Bogotá.	2
	Paraderos Para libros Para parques.	71
	Bibloestaciones	2
	puestos de lectura en plazas de mercado	7
Aumento de la circulación de libros	Libros a disposición de los ciudadanos como recursos públicos de la ciudad.	600 MIL
	Nuevos títulos en bibliotecas y otros espacios.	44 MIL
Programas de promoción de lectura y escritura	Se patrocinó la Feria Internacional del Libro de Bogotá en su versión 29	1

Fuente: Informe de Resultados diciembre 2017 - Plan Distrital de Desarrollo - "Bogotá Mejor para Todos"
Elaboró: Contraloría de Bogotá. Subdirección de Política Pública.

Las acciones que ha venido adelantando la administración son totalmente necesarias, ya que éstas forman parte de una política en la que se puede reducir la pobreza de manera irreversible y sostenible.

Estas acciones van de la mano con programas como el PAE, ya que en diversos países donde se desarrollan estos programas se ha comprobado que, además de incentivar a los padres a enviar a sus hijos a la escuela y contribuir a que ellos

mejoren su rendimiento, ayudan a combatir las condiciones de pobreza y a mejorar las condiciones nutricionales de las actuales generaciones.⁷¹

Debido a lo anterior, cabe mencionar que el PAE cuenta con unos criterios de priorización y focalización, en los cuales resalta la importancia de beneficiar a la población escolar por debajo de la línea de pobreza en el país. Por ende, el PAE se focaliza teniendo en cuenta aspectos como:

- Zona Geográfica: área rural y área urbana.
- Vulnerabilidad: población de comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianos, raizales, gitanos), población víctima del conflicto armado, población con vulnerabilidad nutricional y socioeconómica según los puntos de corte del SISBEN.

4.2 OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE No. 2: HAMBRE CERO

El Programa de Alimentación Escolar contribuye a satisfacer las necesidades nutricionales de los niños, niñas y adolescentes disminuyendo el número de personas desnutridas. Por tanto, este programa vela por el acceso de los niños, a una alimentación suficiente y nutritiva durante todo el año.

El Programa de Alimentación Escolar establece una cantidad de raciones diarias entregadas por localidades y colegios en las modalidades de refrigerios, desayunos y almuerzos escolares (ver anexo 1).

La planeación de los refrigerios, desayunos y almuerzos escolares en el marco del Programa de Alimentación Escolar del Distrito para los años 2016, 2017 y primer trimestre del 2018, se hace considerando las edades y las respectivas necesidades nutricionales de energía, de macronutrientes y micronutrientes recomendadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el desayuno y el refrigerio aporta un 22% y el almuerzo un 30%. El aporte calórico y nutricional de los refrigerios, desayunos y almuerzos contribuye a asegurar una alimentación suficiente y nutritiva.

A fin de garantizar la satisfacción de las necesidades nutricionales de los niños, niñas y adolescentes de las instituciones educativas de Bogotá, se les da a las mismas un soporte para la implementación del Programa de Alimentación Escolar

71 Ministerio De Educación Nacional. Lineamientos técnico administrativos y estándares del programa de alimentación escolar (PAE). Bogotá, Colombia

en las modalidades de entrega de los complementos alimentarios (refrigerios escolares y servicio integral de desayuno y almuerzo escolares); a la vez que un grupo de gestión territorial integrado por 10 gestores locales hace un seguimiento y evaluación a la implementación del PAE (seguimiento en los comedores escolares, centros de producción de comida caliente transportada, control en plantas de ensamble y verificación de entrega y consumo en sedes educativas).

El ODS "*Hambre Cero*" en su meta número uno establece, "*De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año,*" para ello utilizara el indicador de "*Prevalencia de la subalimentación*".

Teniendo en cuenta que la malnutrición es una problemática que sigue afectando la población bogotana, principalmente a los niños y niñas en primera infancia, el proyecto se propone avanzar en el diseño, implementación y evaluación de estrategias que conlleven a la educación, el acceso a los alimentos y el mejoramiento nutricional de la población de la ciudad, centrandó la atención en niños y niñas menores de cinco años, mujeres en gestación y hogares identificados y caracterizados en inseguridad alimentaria.⁷²

En este sentido, Bogotá muestra una reducción permanente de la prevalencia de desnutrición global en niños de 0 a 5 años, pasando de 6,6% en 2007 a 4,8% en 2015, lo cual significa una reducción promedio de 0,23 puntos porcentuales por año.⁷³

Otras de las metas del ODS Hambre Cero, que influye en PAE y en el PDD es la meta número dos, la cual establece, "*De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad*" Para ello utilizara el indicador de "*Prevalencia del retraso en el crecimiento (estatura y peso para la edad, desviación típica < -2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la Organización Mundial*".

Adicionalmente, se apoyaron a los rectores en las actividades de gestión de los comedores escolares, especialmente a las instituciones educativas distritales que mayor volumen de refrigerios reciben colaborándoles en el proceso de recepción, distribución y consumo de los refrigerios escolares.

72 Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan Distrital de Desarrollo - "Bogotá Mejor para Todos 2016-2020". Bogotá, Colombia

73 *Ibidem*

La Secretaría Distrital de Educación ha implementado la realización de censos de peso y talla. En el año 2017 se analizó la evolución del estado nutricional entre los niños que fueron censados en el año 2016 y para los que se contó con una nueva medición en el censo del año 2017. En este sentido, se encontró que un total de 12.977 niños y niñas con información para los dos periodos, correspondiente al 76,5% del total de niños censados en el año 2016 contaron con cobertura.

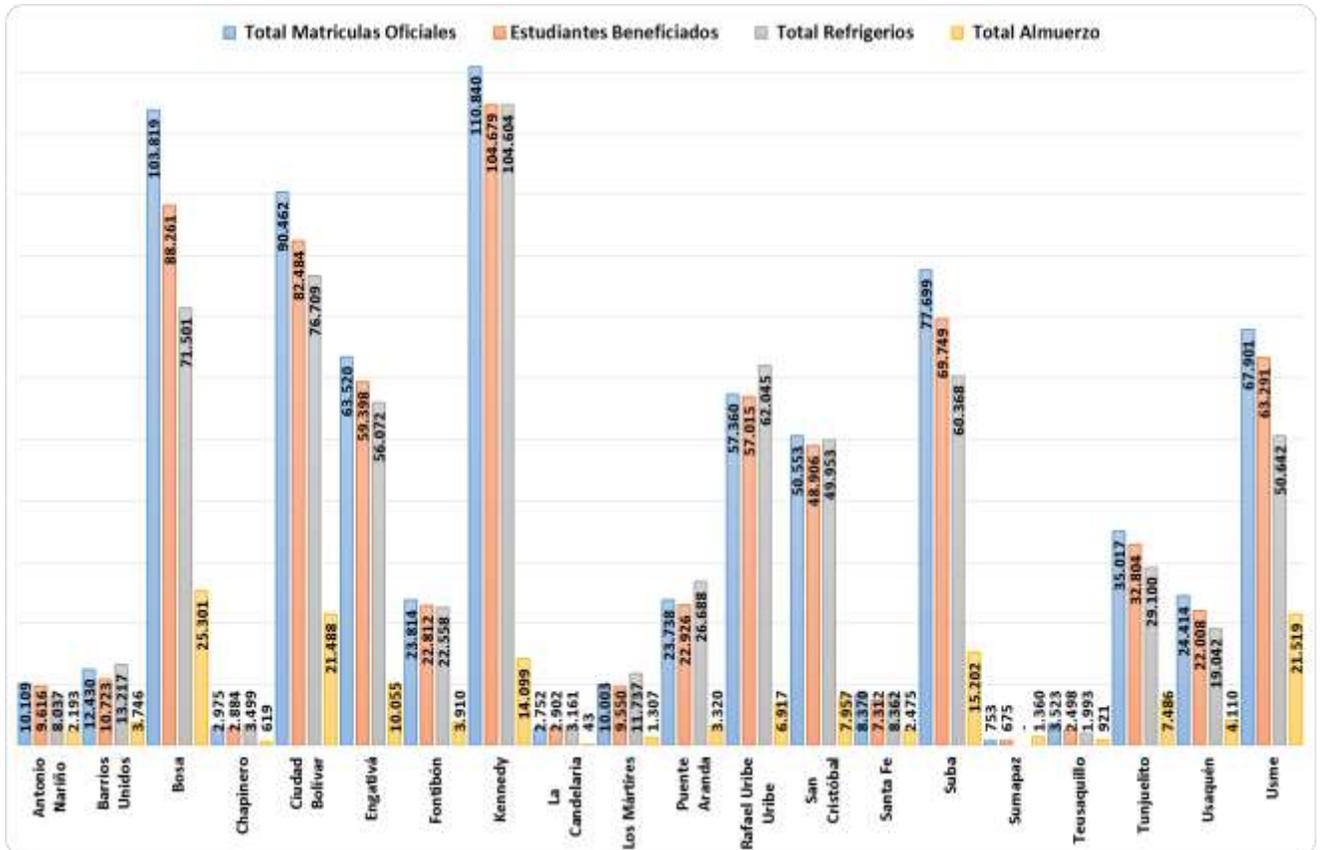
Tabla No. 32 Relación Objetivo Hambre Cero - PDD

PLAN DISTRITAL DE DESARROLLO									OBJETIVO DE DESARROLLO DE MILENIO			
Pilar	Programa	Estrategia	Proyecto	Componente	Objetivo	Meta	Meta PDD	Logro PDD 2016 - 2020	% Avance Acumulado	ODS	Meta	Indicador
Pilar Igualdad de Calidad de Vida	Inclusión educativa para la equidad	Acceso y permanencia con enfoque local	Bienestar estudiantil para todos	Alimentación escolar	Reducir las brechas de desigualdad que afectan las condiciones de acceso y permanencia en el sistema educativo oficial del Distrito, por medio de la promoción de los programas de alimentación, movilidad y promoción del bienestar, generando mejores ambientes de aprendizaje para la vida a través de un bienestar integral para los estudiantes.	Beneficiar a los estudiantes matriculados en el Sistema Educativo Oficial del Distrito, con complementos alimentarios (refrigerios, desayuno, almuerzo y cena)	780.646	784.952	100,55%	HAMBRE CERO	Poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.	Prevalencia de la subalimentación
											Poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.	Prevalencia de la malnutrición (peso para la estatura, desviación típica > +2 o < -2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la OMS) entre los niños menores de 5 años, desglosada por tipo (emaciación y peso excesivo)

Fuente: Ficha EBI, Secretaría de Educación Distrital, consultadas en el Aplicativo SEGPLAN – ODS PNUD
Elaboró: Contraloría de Bogotá. Subdirección de Política Pública.

De acuerdo con la información reportada por la Secretaría de Educación Distrital, se puede indicar en el gráfico siguiente el número de población beneficiaria del Programa de Alimentación Escolar.

Gráfica No. 10 Población beneficiaria en Bogotá del Programa de Alimentación Escolar

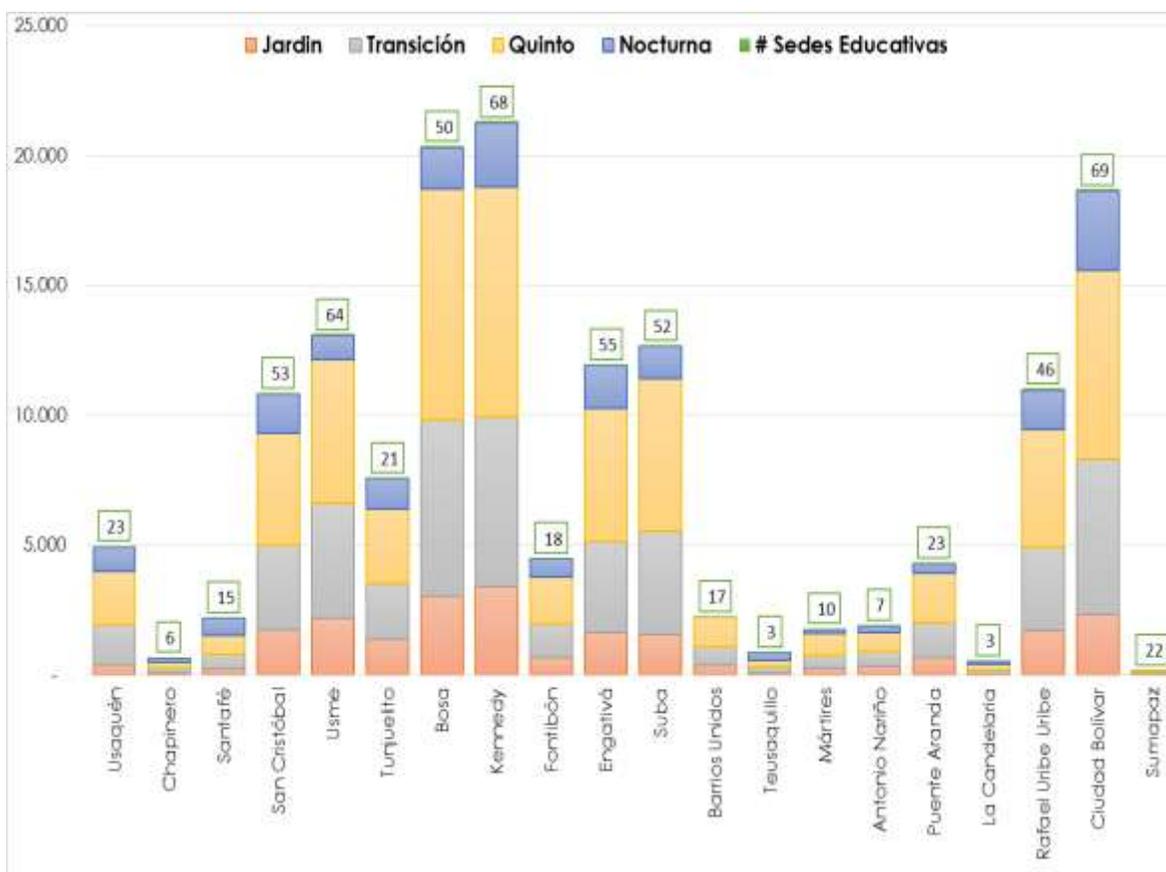


Fuente: Secretaría de Educación Distrital.

Elaboró: Subdirección de Política Pública. Contraloría de Bogotá.

Adicionalmente, se realizó un contrato para hacer seguimiento al tallaje y peso de los estudiantes beneficiados por el Programa de Alimentación Escolar que fueron objeto de la muestra. Esta muestra seleccionó estudiantes de los grados jardín, transición, quinto de primaria y jornada nocturna.

Gráfica No. 11 Muestra seleccionada para censo talla y peso –Localidades



Fuente: Secretaría de Educación Distrital.

Elaboró: Subdirección de Política Pública. Contraloría de Bogotá.

Gráfica No. 12 Muestra seleccionada para censo talla y peso. Sedes Educativas

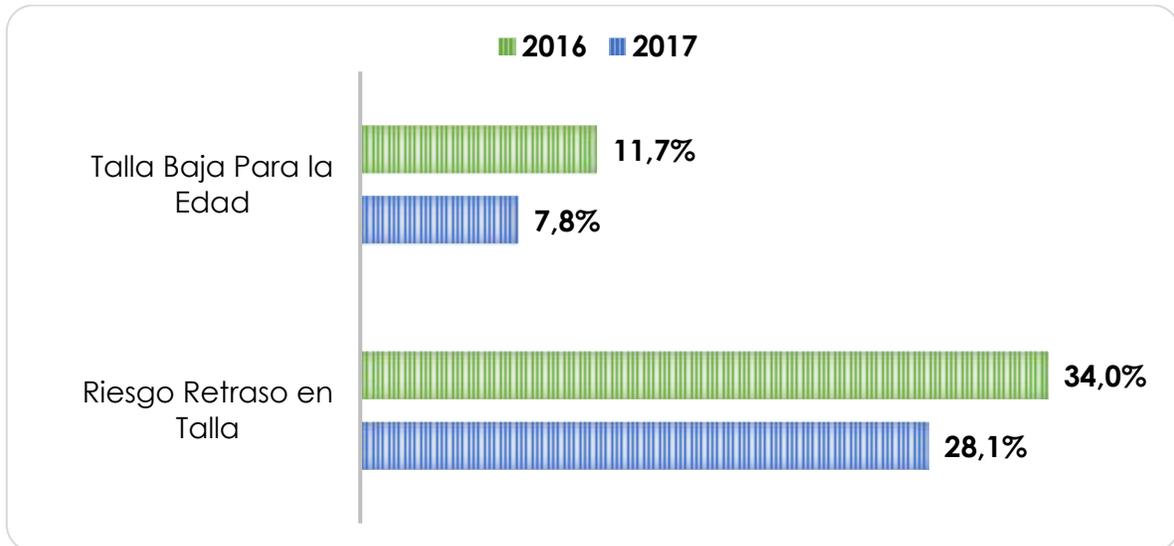


Fuente: Secretaría de Educación Distrital.

Elaboró: Subdirección de Política Pública. Contraloría de Bogotá.

Del estudio "Estudio Toma de peso y talla a los niños y niñas matriculados en los grados, jardín, transición, quinto y nocturna, de las instituciones educativas distritales, en las diferentes jornadas académicas, como estrategia de seguimiento y evaluación al programa de alimentación escolar" Se encontró que la prevalencia de retraso en talla disminuyó al pasar de 11,7% a 7,8% entre 2016 y el 2017, siendo una diferencia estadística importante. También se encontró una disminución de la prevalencia de riesgo de retraso de talla, al pasar del 34% a 28,1%, tal como se muestra en la gráfica a continuación:

Gráfica No. 13 Porcentaje disminución talla y peso 2016-2017



Fuente: Secretaría de Educación Distrital.

Elaboró: Subdirección de Política Pública. Contraloría de Bogotá.

4.3 OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE 3. SALUD Y BIENESTAR

Si bien, en los Objetivos de Desarrollo de Milenio se avanzó en términos de salud y bienestar, la tarea debe seguir avanzando. Es por esto, que las nuevas metas propuestas en esta nueva agenda mundial, nacional y distrital consideran la salud como sinónimo de vida sana y promoción del bienestar en todas las edades. Se adopta el concepto emitido por la Organización Mundial de la Salud –OMS referente a salud “es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”⁷⁴.

De este concepto se puede inferir que la alimentación adecuada de los menores estudiantes contribuye no sólo a la salud sino también al bienestar, y que la garantía de este precepto aporta al cumplimiento de los otros 17 objetivos de desarrollo sostenible.

El PAE, de igual forma, está estrechamente relacionado con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional la cual está dirigida a toda la población colombiana y, especialmente, requiere de acciones que disminuyan las

74 Organización Mundial de la Salud. Official Records of the World Health Organization, N° 2, p. 100

desigualdades sociales y económicas en los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad.

Lo anterior, se puede ver como fruto de la operación del PAE, ya que, al brindarles alimentos de calidad a los niños en los establecimientos educativos, está minimizando la brecha de desigualdad y al mismo tiempo está contribuyendo en la salud y bienestar de los estudiantes. Adicionalmente, incide en la reducción de la pobreza (ODS 1), el alivio del hambre (ODS 2), mejor nutrición (ODS 3). Este panorama permite ver la necesidad de abordar la situación de los menores estudiantes bogotanos de manera integral reconociendo la complejidad de las mismas.

En cuanto al Plan Distrital de Desarrollo en el pilar 1, de igualdad de calidad de vida, en el numeral 9 se contempla la atención integral y eficiente en salud, la cual pretende recuperar el derecho de los bogotanos a acceder a un sistema de salud que los atienda con dignidad de forma rápida y efectiva y permita garantizar el derecho a la salud acorde con la normatividad vigente.⁷⁵

4.4 OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE No. 4: EDUCACIÓN DE CALIDAD

Referente al tema de educación, los ODS hacen un llamado a que no únicamente se garantice el acceso a la educación, sino que se incluyan variables como equidad y calidad. Equidad, haciendo referencia a que indiferente a su estrato socioeconómico, ubicación geográfica y género. Calidad, señalando que la educación permita responder a las necesidades de la ciudad y sea una variable bidireccional que aporte tanto al estudiante como a la sociedad.

El Plan Sectorial de Educación es el instrumento mediante el cual el Distrito Capital ha venido desarrollando las actividades necesarias y pertinentes para garantizar la cobertura y la calidad educativa. El Plan de Desarrollo está determinado para ejecutar los planes sectoriales en cuatro años, lo que incide en no darle continuidad de manera efectiva a los planteamientos y acciones adelantadas en beneficio de los estudiantes del Distrito Capital.

Para materializar las metas del Plan Distrital de Desarrollo se establecieron metas concretas referentes al PAE plasmadas en el proyecto de inversión 1052 "bienestar estudiantil para todos" con el fin de evaluar el aporte del proyecto de inversión

⁷⁵ Informe de Resultados diciembre 2017 - Plan Distrital de Desarrollo - "Bogotá Mejor para Todos"

asociado al Programa de Alimentación Escolar, el cual tiene cobertura universal, es decir, todos los estudiantes de la matrícula oficial del distrito tienen derecho al menos a un complemento alimentario.

Tabla No. 33 Relación Objetivo Educación de Calidad - PDD

PLAN DISTRITAL DE DESARROLLO								OBJETIVO DE DESARROLLO DE MILENIO				
Pilar	Programa	Estrategia	Proyecto	Componente	Objetivo	Meta	Meta PDD	Logro PDD 2016 - 2020	% Avance	ODS	Meta	Indicador
Pilar Igualdad de Calidad de Vida	Inclusión educativa para la equidad	Acceso y permanencia con enfoque local	Bienestar estudiantil para todos	Alimentación escolar	Reducir las brechas de desigualdad que afectan las condiciones de acceso y permanencia en el sistema educativo oficial del Distrito, por medio de la promoción de los programas de alimentación, movilidad y promoción del bienestar, generando mejores ambientes de aprendizaje para la vida a través de un bienestar integral para los estudiantes.	Beneficiar a los estudiantes matriculados en el Sistema Educativo Oficial del Distrito, con complementos alimentarios (refrigerios, desayuno, almuerzo y cena)	780.646	784.952	100,55%	Educación de Calidad	De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.	Proporción de niños menores de 5 años cuyo desarrollo se encuentra bien encauzado en cuanto a la salud, el aprendizaje y el bienestar psicosocial, desglosado por sexo

Fuente: Ficha EBI, Secretaría de Educación Distrital, consultadas en el Aplicativo SEGPLAN – ODS PNUD
Elaboró: Contraloría de Bogotá. Subdirección de Política Pública.

4.4.1 Proyecto de inversión 1052: bienestar estudiantil para todos

El modelo educativo incluye componentes de educación inicial, salud, cuidado y nutrición como lo determina el proyecto de inversión 1052. Igualmente, adopta variables de desarrollo y promoción de los programas de alimentación, movilidad y bienestar estudiantil, que generen mejores ambientes de aprendizaje para la vida a través de un bienestar integral para los estudiantes.

Bajo los parámetros, del párrafo inmediatamente anterior, el PAE concentra el foco de sus acciones así, entrega raciones de alimentación mediante dos modalidades de atención: (i) comida caliente, modalidad implementada en aquellas Instituciones educativas que cuentan con comedor escolar, y por otro lado cuenta con la modalidad de (ii) refrigerios escolares, que son distribuidos para su consumo en instituciones educativas que no cuentan con cocinas y/o comedor escolar. Este proyecto tiene como meta beneficiar a 780.646.00 estudiantes matriculados en el Sistema Educativo Oficial del Distrito con complementos alimentarios (refrigerios, desayuno, almuerzo y cena).⁷⁶

La administración actual reporta una meta ambiciosa de 2016-2020, la cual proyecta beneficiar a 780.646 estudiantes matriculados en el sistema educativo oficial del distrito con complementos alimentarios (refrigerios, desayunos, almuerzos y cena), de igual manera beneficiar a 156.421, estudiantes de colegios oficiales del distrito con las modalidades de rutas escolares, subsidio u otras medidas alternativas. Esta modalidad será amparada mediante un convenio interadministrativo en caso de accidente escolar.

El informe de gestión del proyecto, el componente de alimentación escolar al 31 de marzo de 2018, reportó un logro de 726.869 estudiantes beneficiados con alimentación escolar específicamente con 177.953 raciones de desayunos y almuerzos escolares, y 712.476 raciones de refrigerios escolares. De esta forma, se está garantizando el derecho a la alimentación escolar del 100% de los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sistema educativo oficial, en las jornadas mañana, tarde y nocturna, lo que, a su vez implica que se están haciendo grandes progresos en lograr los ODS hambre cero y educación de calidad.⁷⁷

En este sentido, el proyecto de inversión 1052: Bienestar estudiantil ha contribuido a reducir las brechas de desigualdad que afectan las condiciones de acceso y

⁷⁶ Alcaldía Mayor de Bogotá. Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D. 26 de febrero de 2018.

⁷⁷ Contraloría General de la Republica. Información Programa de Alimentación Escolar.

permanencia en el sistema educativo oficial del distrito, por medio de la promoción de programas de alimentación escolar. Por lo tanto, se ha avanzado en el logro de los ODS dado que con el proyecto de inversión 1052 se ha aportado a garantizar el derecho a la vida sana y a la educación con calidad, a través de la entrega de un complemento alimentario nutritivo, que favorece la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo oficial.

Para alcanzar el desarrollo sostenido y sustentable, se debe garantizar condiciones de calidad en la educación y que está sea inclusiva para todos los niños y niñas estudiantes en el Distrito Capital. La calidad y la equidad, son variables en las que se ha venido avanzando y el PAE deja un legado importante en esta materia, no obstante, la sinergia institucional debe garantizar que la educación, la salud, el bienestar sean estrategias que vayan de la mano, que aterricen en la disminución de la desigualdad, y se puedan mitigar las trampas de la pobreza a las que se ven expuestos los menores de la ciudad.

Tabla No. 34 Porcentaje ejecución Proyecto de inversión 1052

VIGENCIA			2016			2017			2018(*)			2019			2020		
Proyecto	DESCRIPCIÓN	META	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%
1052	Bienestar estudiantil para todos	Beneficiar 780,646 estudiantes matriculados en el Sistema Educativo Oficial del Distrito con complementos alimentarios (refrigerios, desayuno, almuerzo y cena)	717.791	768.186	107.02	752.686	784.952	104.29	754.316	726.869	96.36	762.395	0	0	780.646	0	0

Fuente: SEGPLAN, Secretaría de Planeación Distrital
Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C. Subdirección de Política Pública.

Al comparar este componente con el plan de gestión e inversión por entidad con corte a 31/12/2016, encontramos que el desempeño para 2016, fue exitoso con una población programada de 717.791 estudiantes y una ejecución 768.186, y una participación de 107.02%, y para el 2017 programó recursos por \$367.559 millones,

para cubrir una población de 752.686 estudiantes, con ejecución de \$367.424 millones equivalente 99.96%.

Los recursos programados para "Bogotá Humana" de 2012-2016 fue de \$2.588.330 millones, mientras que para "Bogotá Mejor Para Todos" para el 2017 alcanzó \$367.559 millones, correspondiente al 99.96%, situación que muestra una mayor cobertura en términos relativos. Es decir, los recursos programados y los proyectados de la administración "Bogotá Mejor para Todos" muestran una relación con los proyectados y la ejecución de la "Bogotá Humana". La cual cumplió con las expectativas de la ciudad, por ejemplo, en el proyecto 897 niños y niñas estudiando se proyectaron 148.521 millones y se programaron 134.581 con una ejecución de 94.96% y así sucesivamente. Si se relacionan los recursos proyectados 2.825.974, con los programados que alcanzan 2.588.330 millones y una participación de 91.59%, se observa la coherencia entre los recursos proyectados y los programados.

El Programa de Alimentación Escolar es una estrategia fundamental para garantizar el acceso al sistema educativo oficial de niños, niñas y adolescentes, promover su permanencia mediante la entrega de un complemento alimentario durante la jornada escolar.

Tabla No. 35 Recursos asignados al PAE

Millones de Pesos

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO						
Programa de Alimentación Escolar						
OBJETO DE GASTO	BOGOTÁ HUMANA					TOTAL
Vigencia	2012*	2013*	2014*	2015*	2016*	TOTAL
Desayunos, almuerzos y cenas escolares	3.454	69.952	49.264	75.293	60.194	258.158
Refrigerios escolares				240.730	173.198	825.385
Interventoría	192	7.607	8.423	11.248	14.577	42.047
CPS	114	755	2.799	2.671	960	7.299
Sistema de seguimiento	975	-	-	60	-	1.035
Acciones pedagógicas	-	-	-	498	-	498
Estudio de costos	-	-	-	136	-	136
TOTAL ALIMENTACION ESCOLAR	4.735	78.314	60.486	330.636	248.929	1.134.557
	BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS					
	2016*	2017*	2018 (**) PRESUPUESTO ASIGNADO		TOTAL	
Desayunos, almuerzos y cenas escolares	11.179	87.267	144.481		242.926	
Refrigerios escolares	42.976	257.702	210.230		510.907	
Interventoría	1.599	17.339	20.751		39.689	
CPS	1.209	3.188	4.900		9.297	
Sistema de seguimiento	934	1.928	2.587		5.449	
Acciones pedagógicas	-	-	600		600	
Estudio de costos	182	-	280		462	
TOTAL ALIMENTACION ESCOLAR	58.079	367.424	383.828		809.331	

Fuente: Sistema Financiero APOTEOSYS.

Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C. Subdirección de Economía y Política Pública.

La tasa de cobertura neta por nivel educativo para la vigencia 2012-2017 para todo el Distrito Capital muestra que ha disminuido la cobertura en los niveles de transición, primaria, secundaria y media del 2012 al 2017. En el 2017, que se observa.

Tabla No. 36 Tasa de Cobertura Neta por Nivel Educativo

Nivel	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Transición	83,3	86,9	81,9	82	78	73,9
Primaria	97,2	98,1	95,3	96,4	92,4	90,1
Secundaria	107,8	104,5	104,5	103	98,3	95,5
Media	88,3	86	86	87,5	86,1	86,0
Total	99,3	97,2	97,2	95,8	92,1	89,9

Fuente: Contraloría General de la Republica. (25 de mayo de 2018). Información Programa de Alimentación Escolar.
Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C. Subdirección de Economía y Política Pública.

Tabla No. 37 Tasa de Cobertura Bruta por Localidad

Localidad	Total cobertura bruta	Localidad	Total cobertura bruta
Usaquén	97,2	Suba	89,3
Chapinero	88,7	Barrios Unidos	57,7
Santa Fe	113,4	Teusaquillo	114,7
San Cristóbal	90,9	Los Mártires	110,5
Usme	100,6	Antonio Nariño	113,9
Tunjuelito	150,9	Puente Aranda	126,8
Bosa	99,6	La Candelaria	231,4
Kennedy	74	Rafael Uribe Uribe	120
Fontibón	68	Ciudad Bolívar	70
Engativá	89	Sumapaz	46,1

Fuente: Contraloría General de la Republica. (25 de mayo de 2018). Información Programa de Alimentación Escolar.
Elaboró: Contraloría de Bogotá. Subdirección de Economía y Política Pública.

El Programa de Alimentación Escolar contribuye a asegurar que todas las niñas y niños completen su educación primaria y secundaria avanzando en el objetivo de lograr una educación inclusiva y de calidad para todos. Sin embargo, se observa que en el 2017, la Tasa de Cobertura Bruta presenta un decrecimiento, lo cual evidencia que persisten problemas en cuanto a la capacidad que tiene el sistema educativo para atender la demanda social en educación, lo que puede ser una limitante para cumplir los ODS de Educación de Calidad y Hambre Cero.

Aun así, es indispensable avanzar en el Sistema de Matrícula en la educación primaria y disminuir la cantidad de niños que no asisten a la escuela. Con la matrícula y una tasa de cobertura en decrecimiento, se puede presentar un escenario de población desescolarizada en crecimiento.

Tabla No. 38 Sector Educativo Oficial Matricula por Edad Escolar 2017

Localidad	PEE 2017	Edad													
		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Usaquén	81.636	241	503	1.264	1.598	1.661	1.765	1.883	1.876	1.870	1.939	1.993	1.899	1.853	1.740
Chapinero	17.436	13	91	145	191	221	208	193	202	199	234	211	217	227	217
Santa Fe	19.911	55	207	475	561	581	633	598	704	621	626	666	596	569	553
San Cristóbal	92.005	347	1.496	2.992	3.337	3.506	3.809	3.997	4.005	3.933	3.887	4.039	4.121	3.935	3.728
Usme	88.371	609	2.113	4.004	4.733	5.056	5.010	5.288	5.206	5.206	5.115	5.284	5.268	5.023	4.805
Tunjuelito	39.781	246	1.242	1.907	2.179	2.369	2.474	2.674	2.700	2.682	2.790	2.847	2.831	2.769	2.691
Bosa	176.081	515	2.708	6.079	7.030	7.628	7.739	8.231	8.429	8.298	8.473	8.619	8.612	8.554	7.984
Kennedy	261.142	605	2.978	6.070	7.047	7.631	8.088	8.309	8.715	8.627	8.907	9.155	9.069	8.978	8.292
Fontibón	81.074	106	571	1.117	1.376	1.421	1.531	1.760	1.699	1.770	1.838	1.896	2.022	1.988	1.822
Engativá	166.282	84	1.268	3.211	3.769	4.216	4.368	4.636	4.812	4.997	5.310	5.358	5.446	5.663	5.425
Suba	259.295	254	2.039	4.153	4.814	5.230	5.368	5.596	6.050	6.362	6.328	6.650	6.824	6.796	6.377
Barrios Unidos	41.516	209	377	624	771	832	925	1.021	1.098	965	1.021	1.014	1.041	1.083	1.075
Teusaquillo	18.778	-	61	186	239	261	250	248	224	264	267	266	292	324	314
Los Mártires	17.208	72	248	520	685	707	792	766	786	847	842	803	793	762	780
Antonio Nariño	22.202	74	375	558	632	694	670	733	727	754	808	853	816	888	825
Puente Aranda	39.806	320	643	1.191	1.430	1.563	1.671	1.852	1.859	1.897	1.960	1.973	2.067	2.057	2.071
La Candelaria	3.668	-	24	120	140	159	166	183	188	202	178	224	244	250	273
Rafael Uribe Uribe	77.404	637	1.741	3.270	3.775	4.116	4.355	4.411	4.384	4.500	4.550	4.459	4.312	4.551	4.149
Ciudad Bolívar	188.999	669	2.317	5.279	6.150	6.636	6.774	7.078	6.979	6.956	7.159	7.243	7.130	6.934	6.461
Sumapaz	1.848	6	29	39	50	34	44	49	55	46	53	57	70	58	66
Total	1.694.443	5.062	21.031	43.204	50.507	54.522	56.640	59.506	60.698	60.996	62.285	63.610	63.670	63.262	59.648

Fuente: SIMAT. Fecha de corte 28 de febrero de 2017

Elaboración y cálculos: Oficina Asesora de Planeación – Grupo Gestión de la información. Secretaría de Educación Distrital

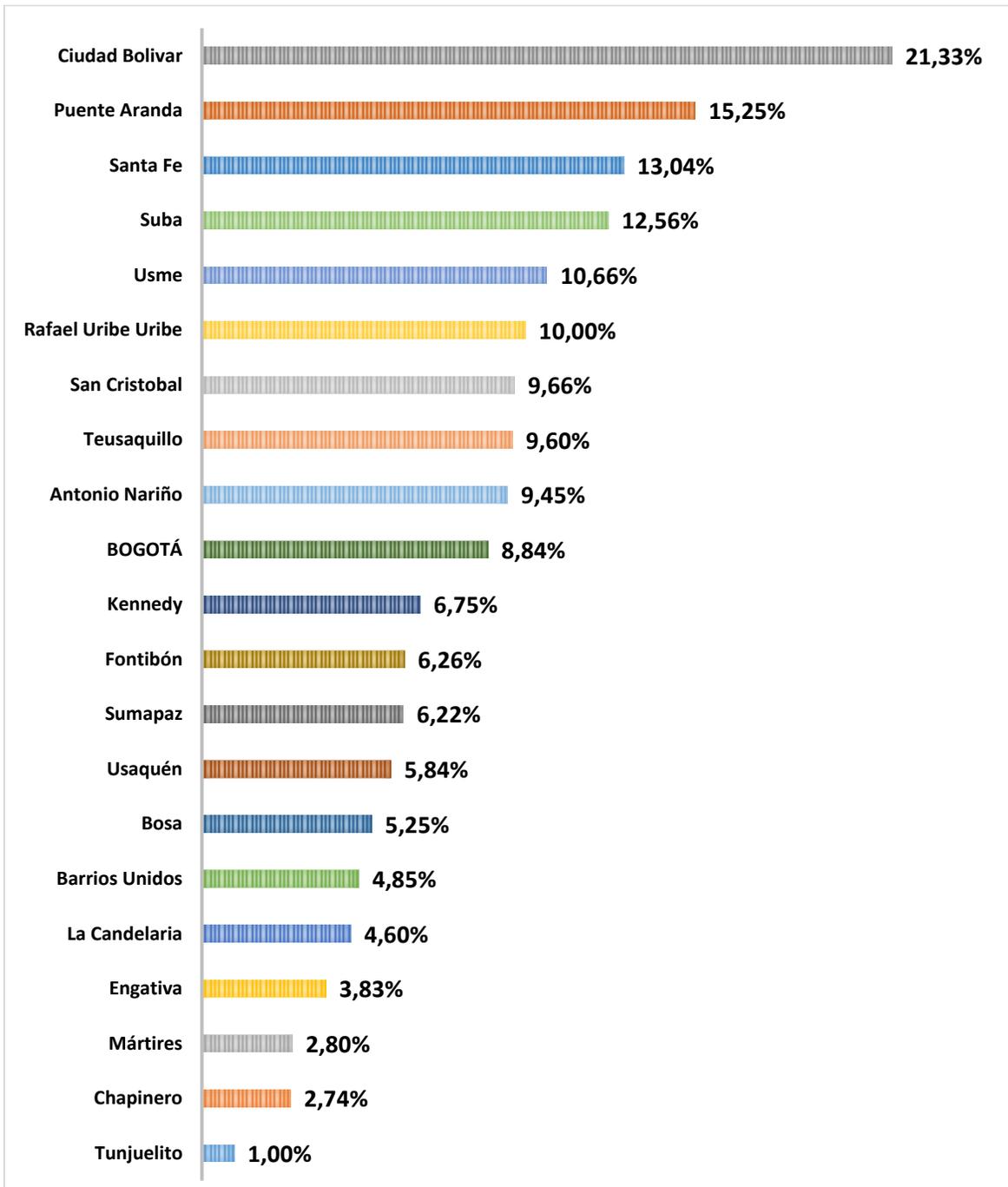
La Tasa de Deserción del sistema educativo en Bogotá D.C discriminada por localidades, según las fuentes de información del DANE y el Sistema de Matriculas Estudiantil (SIMAT) del Ministerio de Educación Nacional, muestra que para el año 2016, la deserción de estudiantes en las instituciones educativas oficiales disminuyó respecto a los años anteriores.

Tabla No. 39 Tasa de Deserción por Sector Educativo 2012-2016

Localidad	2012		2013		2014		2015		2016	
	Sector Oficial	Sector No Oficial								
Usaquén	3,00	0,34	2,9	0,5	3,4	N. D	3,1	N. D	1,9	N. D
Chapinero	3,98	0,48	3,0	0,3	3,5	N. D	5,6	N. D	1,2	N. D
Santa Fe	8,67	0,84	7,4	0,7	2,7	N. D	5,3	N. D	2,6	N. D
San Cristóbal	4,37	1,62	3,4	2,6	3,4	N. D	4,6	N. D	2,6	N. D
Usme	3,82	1,48	3,5	1,8	2,4	N. D	3,9	N. D	2,4	N. D
Tunjuelito	2,56	0,34	1,3	0,9	2,4	N. D	4,2	N. D	2,7	N. D
Bosa	2,06	1,11	1,4	0,8	2,0	N. D	3,1	N. D	1,5	N. D
Kennedy	2,87	1,09	2,4	1,2	1,6	N. D	3,4	N. D	1,9	N. D
Fontibón	3,80	0,73	3,9	0,3	3,1	N. D	3,4	N. D	3,3	N. D
Engativá	3,48	1,33	2,4	0,7	2,9	N. D	3,4	N. D	2,1	N. D
Suba	1,68	0,84	1,6	0,6	2,6	N. D	3,0	N. D	1,7	N. D
Barrios Unidos	3,43	1,30	4,0	1,1	4,7	N. D	4,0	N. D	1,8	N. D
Teusaquillo	1,28	0,76	0,3	1,3	0,9	N. D	3,6	N. D	2,5	N. D
Los Mártires	3,55	0,72	3,6	0,9	2,0	N. D	3,6	N. D	3,2	N. D
Antonio Nariño	5,47	0,85	4,9	0,7	4,4	N. D	3,9	N. D	3,2	N. D
Puente Aranda	5,54	0,96	3,8	1,0	3,2	N. D	3,4	N. D	2,4	N. D
La Candelaria	2,63	0,41	3,0	0,7	5,5	N. D	4,9	N. D	1,3	N. D
Rafael Uribe Uribe	4,47	2,15	4,3	1,8	2,2	N. D	3,9	N. D	2,1	N. D
Ciudad Bolívar	2,46	1,81	2,4	1,6	2,4	N. D	4,0	N. D	1,9	N. D
Sumapaz	6,23	0,00	2,1		1,6	N. D	4,7	N. D	1,7	N. D
Total general	3,14	1,01	2,67	0,9	2,5		3,6		2,1	

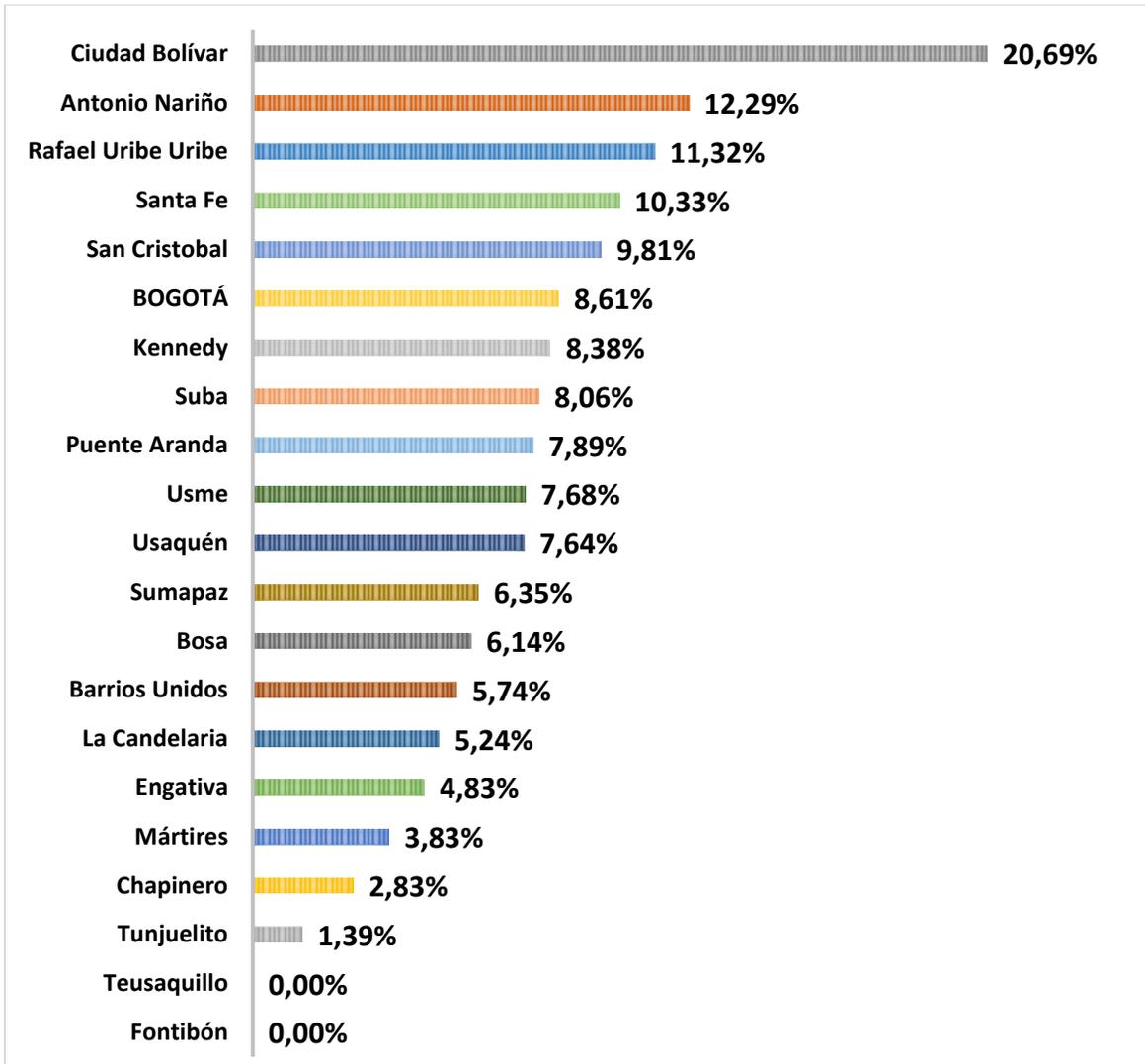
Fuente: Años 2012 y 2013 Censo C-600 – DANE. Años 2014 y siguientes, Ministerio de Educación Nacional.
Elaboración y cálculos: Oficina Asesora de Planeación – Grupo Gestión de la información.

Gráfica No. 14 Porcentaje Total de estudiantes desertores



Fuente: Encuesta Distrital de Deserción Escolar. Secretaría de Educación Distrital

Gráfica No. 15 Porcentaje Total de estudiantes desertores de IED Oficiales



Fuente: Encuesta Distrital de Deserción Escolar. Secretaría de Educación Distrital

Los aportes del Programa de Alimentación Escolar a la disminución de la deserción escolar radican en que se aborda y brinda una solución a uno de los 30 factores que afectan la escolaridad mencionados en la encuesta de deserción escolar del 2015, la alimentación escolar, que se relaciona principalmente con aspectos vinculados a la calidad y corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado para la garantía del derecho la educación.

El Programa de Alimentación Escolar del Distrito Capital junto con sus estrategias contribuye en el derecho a la vida sana, a la educación con calidad y a la alimentación, brindando un apoyo alimentario con calidad nutricional promoviendo la generación de prácticas adecuadas tanto en alimentación, actividad física y en la construcción de una cultura de alimentación saludable, favoreciendo el acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo oficial, gracias a la entrega de los complementos alimentarios en las modalidades de refrigerios y desayunos y almuerzos estudiantiles al 100% de los estudiantes de la matrícula oficial del Distrito, que manifiesten la necesidad de alimentación escolar.

En este sentido, de acuerdo con el reporte del SIMAT, la matrícula oficial del Distrito Capital para el año 2018 corresponde a 780.052 estudiantes. Considerando que el Programa de Alimentación Escolar del Distrito entrega complementos alimentarios en las modalidades de refrigerios, desayunos y almuerzos escolares al 100% de los estudiantes matriculados en el sistema educativo oficial, todos los niños que asisten a colegios o jardín público reciben refrigerio, desayuno y almuerzo.⁷⁸

Finalmente, hay ciertas situaciones que dificultan la implementación del Proyecto de Inversión 1052: Bienestar estudiantil, entre ellas, la infraestructura, dotación y menaje no son adecuados ni suficientes en la mayoría de los comedores escolares para la prestación del servicio lo cual dificulta alcanzar los objetivos del PAE, y por ende el avance en el logro del ODS.⁷⁹

4.5 OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE No. 10: REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES.

El PAE contempla la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la cual está dirigida a toda la población colombiana y por ende, requiere especialmente de acciones que disminuyan las desigualdades sociales y económicas en la población.

Adicionalmente, el PAE puede ser visto como una política pública que busca mitigar la desigualdad, contribuyendo con la permanencia de las niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo oficial, disminuyendo el ausentismo y deserción escolar.

⁷⁸ Contraloría General de la República. Información Programa de Alimentación Escolar.

⁷⁹ Contraloría General de la República. Respuesta solicitud radicado MEN 2018-ER-105069

En cuanto a este objetivo, el Plan Distrital de Desarrollo estableció como pilar número uno la Igualdad de Calidad de Vida mediante el cual busca propiciar la igualdad y la inclusión social mediante la ejecución de programas enfocados prioritariamente a la población más vulnerable y especialmente a la primera infancia.⁸⁰

El Distrito Capital ha emprendido grandes acciones en pro de ODS "reducción de las desigualdades" a través del programa "Igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente" ya que ha desarrollado estrategias de comunicación, acción y apoyo, que favorecen la inclusión social efectiva de las personas tanto con discapacidad como en situación de vulnerabilidad, en los ámbitos laborales y educativos. En este sentido, la coordinación intersectorial al interior del distrito apunta hacia el logro del objetivo de este programa.

- Programa Inclusión educativa para la equidad

Este programa busca brindar las condiciones de asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, para reducir las brechas de desigualdad que afectan las condiciones de acceso y permanencia en la educación preescolar, primaria, secundaria y media de las distintas localidades y poblaciones del D. C.

Este programa va de la mano con el objetivo general del PAE, el cual es, "Contribuir al acceso con permanencia escolar de las niñas, niños y adolescentes en edad escolar, registrados en la matrícula oficial, fomentando estilos de vida saludables y mejorando su capacidad de aprendizaje, a través del suministro de un complemento alimentario."

De este modo, el Distrito estableció unas metas en el PDD, las cuales se mostrarán en la siguiente tabla con el avance de las mismas hasta el 31 de diciembre del 2017.

Tabla No. 40 Metas e Indicadores

META	INDICADOR	AVANCE
Aumentar la tasa de cobertura bruta al 100,0%	Tasa de cobertura bruta	92,1%
Aumentar la tasa de cobertura neta al 95,0%	Tasa de cobertura neta (estricta)	83,1%
Disminuir la tasa de deserción al 1,5%	Tasa de deserción	2,1
Disminuir la tasa de analfabetismo al 1,6%	Tasa de analfabetismo	1,5

Fuente: Informe de Resultados diciembre 2017 – Plan Distrital de Desarrollo – "Bogotá Mejor para Todos"
Elaboró: Contraloría de Bogotá. Subdirección de Política Pública.

Finalmente, el Plan de Desarrollo del Distrito: "Bogotá Mejor Para Todos 2016-2020", es un instrumento para el desarrollo económico, social, ambiental e institucional de la ciudad, el cual afronta diferentes retos a nivel de ciudad que se relacionan directamente con el hecho de que Colombia es un país en desarrollo y por lo tanto su ciudad capital a pesar de aportar el 25% del PIB Nacional⁸¹, enfrenta retos típicos de un país de desarrollo medio, como la debilidad en la generación de empleo, altos índices de pobreza y desigualdad y la debilidad del Estado en la provisión de servicios públicos, como la educación, y corrupción entre otros.

Debido a lo anterior, es relevante mencionar que el PAE ha tenido impactos en el cumplimiento de los ODS, en aspectos como:

- Reducción la brecha de desigualdad.
- Mejorando la salud de los niñas y niños.
- Reducción de la pobreza, mediante el acceso y permanencia a IED.
- Creando hábitos de vida saludables y actividad física.
- Habilitando más comedores escolares, contribuyendo al ODS de hambre cero.
- Está brindando educación de calidad, ya que los IED durante los últimos años han alcanzado niveles superiores de calidad.

El Programa de Alimentación Escolar en el Distrito Capital ha sido una estrategia integral que aporta a los niños y niñas estudiantes capitalinos en aspectos como la salud, el bienestar, la disminución del ausentismo y deserción escolar, la reducción de las desigualdades, entre otras. De igual forma, el programa, retoma el concepto de Desarrollo Humano de Amartya Sen quien expresó *"que para hablar del desarrollo de una sociedad hay que analizar la vida de quienes la integran, que no puede considerarse que hay éxito económico sin tener en cuenta la vida de los individuos que conforman la comunidad. El desarrollo es entonces el desarrollo de las personas de la sociedad. Por este motivo define concretamente: "El desarrollo es un proceso de expansión de las capacidades de que disfrutan los individuos".*⁸² Este concepto fue adoptado e implementado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, donde el ser humano y el desarrollo de sus capacidades se abordan de manera integral reconociendo la complejidad de sí mismos.

Igualmente, al dar un paso en los compromisos mundiales adoptamos los Objetivos de Desarrollo de Milenio que posteriormente con nuevos desafíos y respondiendo a las dinámicas mundiales pasan a ser los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, que

81 Plan de acción distrital 2016-2020. Sistema distrital de atención y reparación a las víctimas.

82 London, Silvia; Formichella, María Marta. El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación. Economía y Sociedad, vol. XI, núm. 17, enero-junio, 2006, pp. 17-32. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, México

introducen nuevos criterios como la universalidad, la sostenibilidad, el compromiso, equidad y alcance. Es en este escenario que, si bien el PAE ha surtido efectos significativos en el bienestar de los niños y niñas estudiantes del distrito, ha permitido ver como falencia la sinergia entre las entidades del distrito donde la corresponsabilidad de los programas obedece a una entidad y no ha a la articulación de los diferentes sectores que permitan obtener resultados más contundentes y reconociendo la universalidad del programa.

4.6 CONTRATIEMPOS EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR –PAE Y ALCANCE DE LOS ODS

El Programa de Alimentación Escolar aporta de manera multidimensional al alcance de los ODS y a la garantía de derechos fundamentales e intrínsecos de todo ser humano, y que requieren mayor atención al ser los niños y niñas los beneficiarios de este tipo de estrategias, dado que, como se establece en la Carta Magna de Colombia, los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

De igual manera, es menester mencionar que el PAE ha presentado dificultades para el alcance y disfrute adecuado del objeto del mismo, y que se han abordado desde diferentes organismos de control y otras entidades, tal como se relaciona a continuación:

- **Contraloría General de la Republica -CGR**

De tiempo atrás, el desarrollo del PAE no ha sido ajeno al fenómeno de la corrupción, dado los grandiosos recursos públicos destinados para su ejecución. Como es de conocimiento público, este programa ha sido titular de escandalosas noticias que se derivan en todo el territorio nacional y por supuesto Bogotá, D.C., no es la excepción.

Para empezar, el Contralor saliente Dr. Edgardo Amaya Villazón, en el último acto de rendición de cuentas de su administración, reveló entre otras, las siguientes cifras de temas relacionados con la ejecución de recursos destinados al PAE:

En once (11) departamentos del país se han imputado cargos en diecisiete (17) procesos cuya cuantía suma cerca de \$17.000.000.000.

Este órgano de control fiscal adelanta al 15 de agosto de 2018, 154 procesos de responsabilidad fiscal, que sumados llegan a \$ 84.000.000.000

En cuatro (4) departamentos (Cesar, Cauca, Atlántico y Casanare) se han emitido fallos con responsabilidad fiscal, en primera instancia que totalizan \$ 2.940 millones de pesos.

Adicionalmente, cinco (5) gobernadores, siete (7) exgobernadores, ocho (8) alcaldes y cuarenta y cinco (45) Exalcaldes están siendo investigados por la Contraloría General de la República –CGR, por irregularidades en el PAE.

Existen tres (3) fallos de especial relevancia dada la cuantía que se involucra por que supera los \$ 2.797 millones de pesos y que tienen que ver con recursos del PAE que administraba anteriormente el ICBF y que se ejecutaron en dos (2) departamentos de la costa Atlántica.

- **Superintendencia de Industria y Comercio –SIC⁸³**

La Superintendencia de Industria y Comercio mediante la resolución No. 46587 de 2018, formuló pliego de cargos contra 10 contratistas, una asociación de empresarios del sector de alimentos y 18 personas naturales por cartelización empresarial encaminada a manipular los resultados de 21 procesos de contratación pública en los últimos 10 años.

Tras analizar el comportamiento de los principales contratistas del PAE en Bogotá, D.C., a lo largo de más de 10 años (2007 - 2017), la Superindustria pudo establecer que los contratistas más grandes, antiguos y consolidados del mercado, se habrían cartelizado para no competir por cada una de las zonas objeto de adjudicación con el efecto de distorsionar o manipular el resultado de los mencionados procesos de contratación pública. Con su conducta anticompetitiva, los investigados habrían afectado procesos de contratación pública por un presupuesto aproximado de \$1.5 billones de pesos.

Las estrategias cartelistas de las empresas, habrían eliminado las presiones competitivas propias de un mercado y al mismo tiempo, les generó mayores posibilidades de resultar adjudicatarios de los contratos del programa con precios más elevados, en detrimento de los presupuestos oficiales, la eficiencia de los recursos del Programa de Alimentación Escolar -PAE y del derecho del Estado a contratar, no con el único oferente, sino con el mejor oferente.

83 <http://www.sic.gov.co/superindustria-formula-pliego-de-cargos-por-cartel-empresarial-de-mas-de-10-anios-en-refrigerios-del-plan-de-alimentacion-escolar-de-bogota>, consultado el 6 julio de 2018

De otra parte, material probatorio recaudado daría cuenta de que las empresas investigadas habrían acordado ejercer presión sobre las entidades contratantes con el fin de que éstas establecieran condiciones de contratación más favorables a los investigados. Para lograr este objetivo habrían acordado, entre otros asuntos, no presentarse a varios procesos de selección con el objetivo de boicotearlos y que fuesen declarados desiertos dichos procesos de contratación.

En su ánimo de generar presión, los investigados llegaron incluso a presentar acciones encubiertas de tutela utilizando de manera engañosa a sus trabajadores para solicitar que se cambiaran las reglas de adjudicación alegando un supuesto riesgo de desempleo, cuya labor habría sido orientada y coordinada por la Asociación Colombiana de Proveedores De Alimentos -ASOPROVAL-.

El Grupo Élite contra Colusiones en Licitación Públicas de la Superindustria, encargado de liderar la investigación, encontró que los investigados celebraron reuniones, se cruzaron llamadas, correos electrónicos, mensajes de texto (SMS), mensajes de WhatsApp y documentos digitales por medio de los cuales coordinaron los acuerdos y las conductas que eliminaron la competencia entre ellos.

- **Contraloría de Bogotá, D.C.**

La Contraloría de Bogotá D.C., a la fecha tiene en curso cinco (5) procesos de responsabilidad fiscal, que sumados alcanzan una cuantía superior a los \$ 1.924 millones de pesos.

El 25 de abril de 2016, el órgano de control de la Capital de la República, había entregado al Alcalde Mayor un pronunciamiento relacionado con el riesgo de pérdida de recursos públicos del Distrito, en razón a las reiteradas fallas en materia de planeación en las que venía incurriendo la SED, en el marco del PAE.⁸⁴

La siguiente tabla detalla los procesos que adelanta actualmente la Contraloría de Bogotá, D.C.

⁸⁴ Oficio emitido por la Contraloría de Bogotá, Radicación 2-2016-07444

Tabla No. 41 Relación de procesos de Responsabilidad Fiscal en curso.

No. Proceso	Objeto	Cuantía	Estado Actual
170100-0310-15	Presuntas irregularidades presentadas en la Secretaría de educación – en relación con el contrato de suministro No.2455 del 24 de mayo de 2013, con la firma unión temporal nutrir infancia 2013-1. Para suministro de refrigerios diarios con destino a estudiantes matriculados en colegios oficiales del Distrito Capital.	\$19.084.984	Activo
170100-0105-16	Presuntas irregularidades por la falta de procedimientos y controles para las reubicaciones y redistribuciones en los contratos de suministro de refrigerios diarios con destino a estudiantes matriculados en colegios oficiales del Distrito Capital, por parte de la secretaría distrital de educación, vigencia 2014.	\$1.063.136.348	Activo
170100-0166-16	Presuntas irregularidades en la ejecución del contrato de suministro No. 2452 del 24 de mayo de 2013, suscrito con la cooperativa multiactiva sur colombiano de inversiones Ltda., cuyo objeto, es: "suministro de refrigerios con destino a estudiantes matriculados en colegios oficiales del Distrito Capital"	\$164.792.529,29	Activo
170100-0246-15	Presuntas irregularidades en la ejecución del contrato de suministros No. 3593 de 27 de diciembre de 2013.	\$40.181.631	Activo
170100-0056-18	Presuntas irregularidades en la planeación, estructuración y ejecución del programa para alimentación escolar PAE refrigerios en los colegios del Distrito.	\$637.026.146,57	Activo

Fuente: aplicativo PREFIS información con corte a junio de 2018

- **Personería de Bogotá, D.C.**

La Personería de Bogotá, D.C., reporta que desde el año 2012 a la fecha, han gestionado quince (15) procesos disciplinarios relacionados con el Programa de Alimentación Escolar.⁸⁵

Así mismo, en el año 2017 se emitió mediante proceso verbal, una sanción disciplinaria en contra del Ex-alcalde Local de Kennedy, por irregularidades en la celebración del convenio de asociación No. CAS 116-2012 con la Corporación Movimiento por la Vida, cuyo objeto era el suministro de refrigerios escolares.

⁸⁵ Oficio Radicación 2018EE802734 del 23 de mayo de 2018

De otra parte, entre los años 2012 al 2017, la Personería de Bogotá, D.C., ha tramitado veinte (20) quejas, entre las que se destacan reclamo por desperdicio de alimentos por parte de los estudiantes, presuntas irregularidades en la adjudicación de contratos, mala calidad en el servicio de restaurante escolar, quejas por los menús de los refrigerios, por calidad de los alimentos, entre otras.

En ejercicio de sus facultades de veedor y defensor de los derechos de los ciudadanos, la Personería de Bogotá, decidió hacer en el año 2017, un análisis al PAE, a partir de las quejas que se recibieron con ocasión del convenio interadministrativo que suscribió la SED con la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente- CCE; de la misma manera, se realizó revisión a la gestión pública de las plantas de ensamble y a algunos colegios. La conclusión es que efectivamente se presentan algunas inconsistencias menores que paulatinamente se han venido mejorando. De la anterior actuación de control, no se derivaron procesos disciplinarios, pero se entregaron entre otras, las siguientes recomendaciones:

- Se recomendó atender de forma oportuna las alertas que cada día reporta la Interventoría de cada contrato.
- Se sugirió realizar supervisión diaria para identificar las deficiencias presentadas en el nuevo modelo de contratación.
- Se recomendó dar aplicabilidad a los tiempos de salida de los refrigerios de las plantas hacia las IED, para cumplir cabalmente los horarios de entrega de los refrigerios.
- Se recomendó asignar por parte de la SED un responsable en cada IED para la recepción y entrega de los refrigerios. (debe contar con curso sobre manipulación de alimentos).
- Se recomendó a la SED, mejorar en todos las IED, los espacios destinados para la recepción de los refrigerios.

Casos de Intoxicación registrados en estudiantes beneficiarios del PAE⁸⁶

La Secretaría Distrital de Salud, en su Base de datos de Urgencias y Emergencias en Salud Pública, tiene registros de brote de Enfermedad Trasmitada por Alimentos –ETA en IED, a partir del año 2013 y con corte a mayo de 2018, de 846 sobre un total de expuestos de 17.248 casos de intoxicación generados en el Programa de Alimentación Escolar –PAE. Esto equivale al 4.90% del total de expuestos.

⁸⁶ Información reportada por la SSD, mediante oficio radicación No. 2018EE49171 del 10 de mayo de 2018

Se destacan casos alarmantes como el de 169 intoxicados en la IED Colegio Restrepo Millán el día 19 de agosto de 2014; de igual manera, 119 casos registrados en el Colegio Van Uden de la Localidad de Fontibón el día 21 de abril de 2017, este mismo colegio había presentado 37 casos en el año 2013, o los 61 casos del Colegio Orlando Higueta de Bosa el 13 de febrero de 2013.

En total la SDS tiene registro de 29 eventos de intoxicación donde se suman el número de estudiantes afectados por ETA.

Es importante resaltar que la SDS, a través de las Subredes Integradas de Servicios de Salud -E.S.E (SISS) realiza inspección, vigilancia y control a los establecimientos que preparan, comercializan, transportan y expenden alimentos en Bogotá, D.C., con el fin de verificar el cumplimiento de las condiciones higiénico sanitarias, enmarcadas en las Buenas Prácticas de Manufactura –BPM, establecidas en las normas sanitarias.

En relación con el PAE, la SDS realiza las siguientes intervenciones:

- Inspeccionar, vigilar y controlar las plantas de ensamble de refrigerios que entregan los menús a las IED.
- Vigilar las condiciones de transporte y rutas de distribución de los refrigerios desde las plantas de ensamble, hasta las IED.
- Vigilar y controlar la calidad e inocuidad de los refrigerios y almuerzos.
- Atención de eventos epidemiológicos como ETA.

Dentro del marco de esas responsabilidades la SDS, ha evidenciado los siguientes puntos críticos:

En las plantas ensambladoras de refrigerios

- Resistencia por parte de los operadores al cumplimiento de la normatividad sanitaria, ya que, según ellos, se rigen por los requisitos exigidos en los pliegos de licitación.
- Dificultad en el cumplimiento de la trazabilidad en el ensamble de refrigerios, debido a que se manejan diversos proveedores y lotes de producción.

- Los empaques secundarios no registran los componentes específicos de los refrigerios.
- Número insuficiente de refrigerios para realizar el muestreo para seguimiento de la calidad e inocuidad de los mismos.
 - En el evento de cancelación de clases se dificulta el seguimiento a la trazabilidad de los productos teniendo en cuenta que se despachan diversidad de componentes con diferentes lotes existentes en bodega.

Transporte

- En los eventos de cancelación de clase se dificulta el seguimiento a la entrega de refrigerios en las IED.

Colegios

- Pérdida de la cadena de frío de los productos perecederos por entregas inoportunas.
- En diversos colegios no se ha asignado personal responsable para la recepción y entrega de los refrigerios escolares.
- Se genera desperdicio de alimentos por parte de los estudiantes.
- Varios colegios no cuentan con el espacio adecuado para el almacenamiento temporal de los refrigerios mientras se hace la distribución.

CONCLUSIONES

El Programa de Alimentación Escolar – PAE en Bogotá D.C, como estrategia de permanencia escolar, presenta resultados positivos en términos de eficacia, dado que la operación del programa cumple a cabalidad con el calendario escolar, contemplado diferentes acciones y menús de contingencia de acuerdo a la coyuntura presentada en los colegios y/o ciudad garantizando así la alimentación oportuna a los niños y niñas beneficiarios del programa.

Teniendo en cuenta los reportes del SIMAT (Sistema de Matrículas Estudiantil) en la ciudad de Bogotá, D.C., entre los años 2012 y 2018 existe una reducción del 17% en el número de estudiantes matriculados en colegios oficiales, este importante decrecimiento indica que por diversas razones cada vez hay menos niños demandando los servicios escolares en el Distrito Capital y por ende el servicio de alimentación escolar.

A partir del año 2016 existe un incremento del 40% en el costo de los almuerzos y del 16% en el valor de los refrigerios, este sobrecosto supera ampliamente los límites aceptables de incremento de precios.

En cuanto al proceso de contratación, Bogotá D.C. se destaca por realizar de manera oportuna los procesos precontractuales, con el fin de que los refrigerios se encuentren siempre disponibles para la distribución y entrega a los estudiantes desde el inicio del calendario escolar. Es preciso mencionar, que la ciudad es la excepción en este aspecto en relación a los otros municipios, en donde la prestación del servicio no siempre se da de manera oportuna.

En términos de adquisición de los servicios indispensables para la gestión del PAE, se evidencia un grave problema de garantías de competencia leal. En este sentido, se generó un cartel empresarial ampliamente difundido por los medios de comunicación, denominado "Cartel del PAE". Es decir, un círculo de empresas y personas naturales que manipularon procesos contractuales para quedarse con la contratación de los servicios del PAE, generando así condiciones económicamente desfavorables para el Distrito. Por lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante Resolución No. 46587 de 2018, ordenó la apertura de una investigación y se formuló pliego de cargos contra 10 contratistas, una asociación

de empresarios del sector alimentos y 18 personas naturales por el delito de colusión.

Finalmente, se evidencian inconsistencias en relación al manejo de simetría en la información que cuantifica la población beneficiada por el programa, el reporte del cumplimiento de metas y la ejecución de los recursos. Lo anterior, se traduce en la falta de coherencia y armonización de las cifras reportadas al sistema, es decir, en cuanto al número beneficiarios reportados en el SIMAT se registra un número diferente al indicado en el proyecto de inversión y se establecen metas que no guardan relación con la cifra de matrículas y en el plan de acción reportado. Además, las cifras reportadas en SEGPLAN reportan cantidades diferentes en cuanto a la programación y la ejecución en los diferentes proyectos.

BIBLIOGRAFÍA

- Congreso de la República de Colombia. Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 267.
- Ministerio de Educación Nacional. Por qué el PAE en el MEN - historia. [En línea], [revisado 29 de agosto de 2018]. Disponible en Internet en <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-349950.html>
- Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. 1975. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1450 de 2011. Artículo 136, parágrafo 4. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. Resolución 16435 de 2015. Artículo 1. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 115 de 1994. Artículo 86. Bogotá, Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia. ¿Qué son los Objetivos de Desarrollo del Milenio? [En línea], [revisado 29 de agosto de 2018]. Disponible en Internet en <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Congreso de la República de Colombia. Decreto 1852 de 2015. Artículo 2.3.10.2.1. Bogotá, Colombia.
- Secretaría Distrital de Planeación. Planes de Desarrollo y Fortalecimiento local. [En línea], [revisado 29 de agosto de 2018]. Disponible en Internet en <http://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-y-fortalecimiento-local/planes-de-desarrollo-distrital>
- Congreso de la República de Colombia. Resolución 1203 de 2015. Artículo 6. Bogotá, Colombia.

- Secretaría Distrital de Planeación. Sistema de Seguimiento al Plan Distrital de Desarrollo -SEGPLAN [En línea], revisado 09 de agosto de 2018]. Disponible en Internet [/http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/II_01_112_101.pdf](http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/II_01_112_101.pdf)
- Secretaría de Hacienda Distrital. Presupuesto anual del Distrito Capital. Bogotá, Colombia
- Secretaría de Educación Distrital. Ficha EBI. Proyecto de Inversión No. 897. Bogotá, Colombia
- Secretaría Distrital de Planeación. Sistema de Seguimiento al Plan Distrital de Desarrollo -SEGPLAN [En línea], revisado 09 de agosto de 2018. Disponible en Internet http://segplan.dapd.gov.co/reports/rwservlet?report=sp_ejec_cg_bh_entidad&cmdkey=csp&P_
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1873 de 2017. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional. Cuarto informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2016. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional. Cuarto informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2017. Ministerio de Educación Nacional. Bogotá Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional. Primer informe Trimestral del Programa de Alimentación Escolar, 2018. Ministerio de Educación Nacional. Bogotá Colombia.
- Colombia Compra Eficiente, respuesta radicado No.2201811000004707. 8 de mayo de 2018.
- Contraloría General de la Nación. Evaluación de la inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Plan de Desarrollo "Bogotá, mejor para todos". 2017. Bogotá, Colombia

- Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF. 5 diferencias entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible [en línea], [revisado 29 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.unicef.es/noticia/5-diferencias-entre-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-y-los-objetivos-de-desarrollo>
- Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF. 5 diferencias entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible [en línea], [revisado 29 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.unicef.es/noticia/5-diferencias-entre-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-y-los-objetivos-de-desarrollo>
- Instituto Colombiano de Bienestar familiar. Anexo Técnico. Programa de Alimentación Escolar –PAE-. Bogotá, Colombia.
- Contraloría General de la Republica. Información Programa de Alimentación Escolar. Pág. 36. Bogotá, Colombia.
- Secretaría Distrital de Planeación. Ficha EBI Proyecto de inversión 1052. Bogotá, Colombia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia. Herramientas de aproximación al contexto local [en línea], [revisado 29 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODM/undp-co-ODSColombiaVSW-2016.pdf>
- Instituto Colombiano de Bienestar familiar. Anexo Técnico. Programa de Alimentación Escolar –PAE-. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan Distrital de Desarrollo - "Bogotá Mejor para Todos 2016-2020". Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional. Lineamientos técnico administrativos y estándares del programa de alimentación escolar (PAE). Bogotá, Colombia.
- Organización Mundial de la Salud. Official Records of the World Health Organization, N° 2, p. 100. Washington, Estados Unidos.

- Alcaldía Mayor de Bogotá. Informe de Resultados diciembre 2017 - Plan Distrital de Desarrollo - "Bogotá Mejor para Todos 2016-2020". Bogotá, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan de acción distrital 2016-2020. Sistema distrital de atención y reparación a las víctimas. Bogotá, Colombia.
- London, Silvia; Formichella, María Marta. El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación. Economía y Sociedad, vol. XI, núm. 17, enero-junio, 2006, pp. 17-32. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, México.
- Superintendencia de Industria y Comercio. Superindustria formula Pliego de Cargos por cartel empresarial de más de 10 años en refrigerios del Plan de Alimentación Escolar (PAE) de Bogotá. [En línea], [revisado 06 de julio de 2018]. Disponible en internet: <http://www.sic.gov.co/superindustria-formula-pliego-de-cargos-por-cartel-empresarial-de-mas-de-10-anios-en-refrigerios-del-plan-de-alimentacion-escolar-de-bogota>