

Interpretación del problema público de asistencia alimentaria en el Programa de Alimentación Escolar-PAE- y la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional – PSSAN - de Medellín

Javier Emilio Inocencio Gelvez

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Escuela de Humanidades

Universidad EAFIT

2016

Interpretación del problema público de asistencia alimentaria en el Programa de Alimentación Escolar-PAE- y la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional –PSSAN- de Medellín¹

Javier Emilio Inocencio Gelvez²

Resumen

El Programa de Alimentación Escolar – PAE, es una apuesta a nivel nacional que busca, entre otras cosas, el fomento de hábitos alimentarios saludables y el acceso a alimentos, como dos variables que hacen parte de la interpretación del problema público de asistencia alimentaria. Este programa se encuentra bajo los lineamientos de la Política Pública Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y es respaldado por la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional de Medellín. Sin embargo, la interpretación del problema público de asistencia alimentaria según los objetivos del programa y los objetivos de la Política Pública Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional no es la misma, lo cual repercute en los resultados del programa en materia de hábitos alimentarios saludables. Siendo orientados y vinculados los objetivos del programa PAE como herramienta para contribuir a incrementar la matrícula, reducir el ausentismo y mejorar el proceso cognitivo de los escolares en el sistema educativo.

Abstract

The School Feeding Program (PAE in Spanish) is a national initiative that seeks, among other things, the promotion of healthy eating habits and access to food as two variables that are part of the interpretation of the public problem of food assistance. This program is under the guidelines of the National Public Policy on Food and Nutrition Security and is backed by the Public Policy on Food and Nutrition Security and Sovereignty of Medellín.

¹ Este trabajo se presenta por el autor para aspirar al título de Magister en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT en el año 2016. Asesora de trabajo de grado: MA Paola Andrea Escobar Blanco.

² Ingeniero de Alimentos. Estudiante de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas: jinocenc41@eafit.edu.co

However, the interpretation of the public problem of food assistance according to the objectives of the program and the objectives of the National Public Policy on Food and Nutrition Security is not the same, which impacts on the results of the program on healthy eating habits. The objectives of the program PAE are oriented and linked as a tool to contribute to increase enrollment, reduce absenteeism and improve the cognitive process of schoolchildren in the education system.

Palabras Claves

Derecho a la alimentación - Asistencia alimentaria - Problema Público – Programa de Alimentación Escolar.

Key Words

Right to food – Food aid – Public Problem - The School Feeding Program (PAE in Spanish).

INTRODUCCIÓN

Colombia afronta en la actualidad graves problemas sociales que cuestionan no solo sus instituciones, sino la posibilidad de las mismas para garantizar ciertos derechos a sus habitantes. Uno de estos problemas tiene que ver con las “violaciones al derecho alimentario que consiste, básicamente, en las cifras del padecimiento de hambre hasta llegar a la muerte y de la malnutrición en la vida de los ciudadanos” (Restrepo, 2009, 117). En este aspecto, hay cuestiones que resultan relevantes a la hora de entender por qué miles de colombianos padecen este flagelo (El Tiempo, [Pagina Web], 2014). Por un lado, se concibe el derecho alimentario como un derecho subjetivo del nivel constitucional; para lo que se espera una “estructura, exigibilidad y satisfacción para que pueda accederse a este” (Restrepo, 2009, 117), que justifica una política pública activa orientada a garantizar el derecho a la alimentación a la totalidad de la población.

Por el otro lado, no basta con que un derecho esté consagrado en la Constitución Política de Colombia, sino la forma en que es garantizado a sus titulares. Por lo que de fondo se está preguntando no solo por un derecho, sino por su exigibilidad; hay que tener claro que el derecho alimentario se encuentra estrechamente vinculado con los derechos a la vida, dignidad y a la igualdad de cualquier ser humano. Ahora bien, es en la relación entre el derecho fundamental a la alimentación y la viabilidad para satisfacerlo donde resultan grandes tensiones. Pues, en últimas, es una responsabilidad estatal y, por ende, de sus instituciones, el que sigan existiendo en Colombia cientos de personas que mueran a causa del hambre o de una mala nutrición. Además, cuando la situación no se restringe a que los individuos estén libres de hambre, sino a la posibilidad y derecho de obtener una alimentación adecuada.

En concordancia con esto, la Política Pública Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (en adelante PSAN) (CONPES 113,2008), define la seguridad alimentaria y nutricional como: “la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte

de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa” (CONPES, 113, 2008, 3), a partir del cual se pone de manifiesto las variables que la definen: a) disponibilidad de alimentos, b) acceso, c) consumo, d) aprovechamiento o utilización biológica de alimentos y e) calidad e inocuidad de los alimentos, de los cuales el presente trabajo se centrará en: a) acceso, y b) aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos. Donde el primero (el acceso) se refiere a la posibilidad de obtener una alimentación adecuada y sostenible; y el segundo (el aprovechamiento o utilización biológica), se refiere a cómo y cuánto aprovecha el cuerpo humano los alimentos que consume, y en donde se establece que uno de sus principales determinantes son los estilos de vida. Dichas variables del problema público de asistencia alimentaria hacen parte del objetivo general del Programa de Alimentación Escolar-PAE, en sus componentes de a) acceso y b) fomento de hábitos alimentarios saludables.

La PSAN contempla la estructuración de acciones tendientes a lograr la seguridad alimentaria y nutricional, estableciendo líneas de política, entre las cuales sobre sale la garantía de acceso a los alimentos, que promueve el fortalecimiento y adecuación de los programa de asistencia alimentaria dirigidos especialmente a los grupos poblacionales más vulnerables, clasificación a la que pertenece el PAE, y que promueve el acceso a los alimentos con permanencia (en el sistema educativo oficial) de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, ello con la finalidad de mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción, así como fomentar estilos de vida saludables (Resolución 16432,2015, Art. 1). Esta última finalidad pretende asimismo que a través de los procesos educativos, se consiga cumplir con la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades nutricionales crónicas no transmisibles y/o relacionadas con la alimentación por déficit y/o exceso, para mejorar los hábitos de consumo y el aprovechamiento biológico (PNSAN,2012)³.

³ PNSAN; Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019, es el conjunto de objetivos, metas, estrategias y acciones propuestos por el Estado Colombiano, en un marco de corresponsabilidad con la sociedad civil, que tienen por objeto: 1) proteger a la población de las contingencias que conllevan a situaciones indeseables y socialmente inadmisibles como el hambre y la alimentación inadecuada; 2)

La garantía de acceso a los alimentos, fortaleciendo programa de asistencia alimentaria, es igualmente observada en la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Medellín, Acuerdo 038 de 2005 y Acuerdo 100 de 2013. En la cual se plasma que el desarrollo e implementación de la misma utilizará diferentes estrategias entre las que se cuentan la complementación alimentaria para poblaciones en situación de vulnerabilidad. Es precisamente allí donde el PAE de la Alcaldía de Medellín se posiciona como referente nacional en el año 2016.

Teniendo en cuenta lo anterior, la investigación desarrollada apunta a resolver la pregunta: ¿Cuál ha sido la interpretación del problema público de asistencia alimentaria en la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional de Medellín, y en el Programa PAE, en particular respecto a los componentes de acceso a alimentos, y el fomento de hábitos de vida saludables?. La hipótesis apunta a que la interpretación del problema público de asistencia alimentaria desarrollado en el Programa de Alimentación Escolar-PAE, no es equivalente al establecido en la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional de Medellín, en tanto, produce resultados no deseados en el componente de fomento de hábitos alimentarios saludables.

El periodo comprendido en esta investigación abarca desde 2005, año en el que se establece e institucionaliza en el municipio de Medellín la Política Pública de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, hasta el año 2015, período en el que el Ministerio de Educación Nacional expide el Decreto 1852 y la Resolución 16432, donde se define el esquema de operación para el 2016, los lineamientos Técnicos-Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar-PAE.

La metodología utilizada fue de tipo cualitativa, consistente en la revisión documental de bibliografía especializada y el análisis de caso de la interpretación del problema público de asistencia alimentaria de la PSAN, en el PAE del municipio de Medellín, entre los años de su implementación 2005-2015.

asegurar a la población el acceso a los alimentos en forma oportuna, adecuada y de calidad; y 3) lograr la integración, articulación y coordinación de las diferentes intervenciones intersectoriales e interinstitucionales.

I. LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO EN LOS PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Montecinos (2007) anota en relación con el problema público que “[...]no existen por sí mismos y que su objetividad es más supuesta que real, ya que no todos los problemas se pueden convertir en problemas públicos y no todos los problemas públicos alcanzan una definición precisa que se traduzca o que pueda culminar en decisiones públicas acertadas” (Montecinos, 2007,327).

Lo anterior significa que los problemas públicos parten de la subjetividad y de ciertas distinciones que lo llevan a ser llamado como tal. En este orden de ideas, un problema público se define como

“[...]El proceso mediante el cual una cuestión, oportunidad o tendencia, ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias”. (Aguilar, 1993, citado en Montecinos, 2007,328).

Ahora bien, tomando en cuenta esta definición, un problema público se encuentra atado a relaciones causales y, aunque no se nombra explícitamente, a la transición o transformación de una situación particular a una que afecta de forma colectiva el bienestar social de una comunidad, por ejemplo, estas pueden asociarse a problemáticas que pueden llegar a vulnerar la armonía social como las afectaciones al medio ambiente o los problemas de salud pública.

Montecinos (2007) sostiene que existen ciertas restricciones para definir un problema público y que esto explica, en parte, las dificultades en el plano real para identificar y diagnosticar un problema como tal. De este modo señala, primero, que estos no son sencillos de resolver. Esto, especialmente, por la escasez de recursos y la multicausalidad

que el problema conlleva. Lo anterior implica un gran reto a la gestión pública, pues se hace necesario “construir y estructurar una definición aceptable, que supere los escollos de la polémica y pueda alcanzar un consenso; para esto debe ser capaz de convocar a múltiples actores y tener un carácter exógeno” (Montecinos, 2007, 327). Segundo, la dificultad para establecer o brindar definiciones operativas que permitan conducir los instrumentos y los recursos dispuestos por el Gobierno. Lo que es muy común, ya que “si un problema se encuentra mal definido, mal planteado y mal estructurado, las soluciones que se adopten o los caminos por los cuales se opte van a impulsar medidas correctivas que resultarán peor que la enfermedad” (Ibíd).

En este sentido, vale la pena mencionar cómo el problema público de asistencia alimentaria en PSAN, PAE, y en la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Medellín, ha sido definido e interpretado de múltiples formas, en particular las variables a) acceso y b) fomento de hábitos alimentarios saludables, en tanto lo anterior puede ser visto a través de los instrumentos de intervención públicos de los cuales se sirven las políticas públicas PSAN y Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Medellín, los cuales según el diccionario de políticas públicas son “un dispositivo a la vez técnico y social que organiza unas relaciones sociales específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios, en función de las representaciones y significaciones de las cuales es portador” (Lascoumes & Le Gales, 2009, 284).

En particular, el instrumento público al que se hace referencia en el caso de la política pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Medellín, es el de regulación social, ejemplificado en el PAE, pues tiene como objetivo “restringir los comportamientos que amenazan directamente la salud pública, la seguridad, el bienestar, incluyen la contaminación del medio ambiente, entornos de trabajo inseguros, condiciones de vida poco saludables, y la exclusión social.” (May citado en Salamon, 2002, 157). Por lo anterior, la variable de acceso a los alimentos del PAE significa que a efectos de evitar la restricción de un comportamiento que amanece la salud o el bienestar, como sería la imposibilidad de ingesta de alimentos, es que el instrumento de política pública de regulación social, o mejor el PAE, garantizan que para el logro de los objetivos de dicha política, será necesario asegurar el acceso a los alimentos, y con ello preservar el bienestar,

la seguridad y la salud. El segundo instrumento utilizado por la política pública Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Medellín es el de Información pública, igualmente representado en la segunda variable del PAE (fomento de hábitos alimentarios saludables), pues a través de éste es que el gobierno informa acerca de asuntos políticos o patrones de comportamiento para influenciar a la población acerca de lo que cree, piensa o sabe sobre determinado tema, siendo uno de los más utilizados por el Estado, por ser el más directo, eficiente y equitativo (Leyva & Tabares, 2015).

En este caso, el fomento de hábitos alimentarios saludables funciona como un instrumento de información pública de la política en mención, en tanto, en el PAE la implementación de éste busca informar e influenciar a la población objetivo, beneficiaria y todos los actores convergentes en el mismo (gobierno, aliados estratégicos, entidades territoriales certificadas y no certificadas en educación, comunidad y veedores, padres de familia, docentes, rectores, operadores y procesadores de alimentos) (PNSAN,2012), sobre cómo alimentarse mejor en el presente para prevenir riesgos a la salud en el futuro.

En clave de lo expuesto anteriormente, la interpretación en la definición del problema público de asistencia alimentaria en la PSAN y la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional de Medellín, confrontada con la evidenciada en el PAE; radica en que la primera busca garantizar el acceso al grupo de alimentos prioritarios a través del mantenimiento y mejoramiento en la cobertura de los programas de asistencia alimentaria para la totalidad de la población en condición de vulnerabilidad, en tanto persista dicha condición (PNSAN,2012).

En contraposición, la interpretación del problema público definido en el PAE; prioriza el acceso a los alimentos con permanencia (en el sistema educativo oficial) de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, ello con la finalidad de mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción, así como fomentar estilos de vida saludables (Resolución 16432,2015, Art. 1), para quienes conforman la población vulnerable, objetivo y beneficiaria, dicho complemento alimentario aporta la cantidad mínima de calorías,

proteínas y otros nutrientes específicos, con lo cual se garantiza el cumplimiento del objetivo general del PAE (Decreto 1852, 2015,3) Lo cual conversa con el instrumento de intervención público; regulación social, mediante el cual se restringe los comportamientos que amenazan directamente la salud pública, condiciones de vida poco saludables, y la exclusión social, que pueda presentar la población vulnerable, objetivo y beneficiaria del programa [PAE].

Debido a que el PAE es una estrategia estatal con orientación, ejecución y articulación del Ministerio de Educación Nacional – MEN, para alcanzar cobertura universal de dicho programa (Ley 1450,2015), su interpretación del problema público de asistencia alimentaria en la variable de acceso difiere con la PSAN y Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional de Medellín. Sin embargo, para la variable fomento de hábitos alimentarios saludables, dicha interpretación del problema público dificulta obtener los resultados deseados. Es necesario puntualizar que el instrumento de intervención público relacionado con esta variable es el de información pública, el cual presenta dificultades como: la presunción de que toda la población vulnerable, objetivo y beneficiaria del PAE tiene la capacidad de entender y procesar el mensaje que se le está entregando, lo cual no siempre garantiza que las personas tengan acceso a la información, la vayan a escuchar o usar para modificar sus patrones de comportamiento. Lo anterior, le dificulta al gobierno, informar correctamente a la población vulnerable, objetivo y beneficiaria del PAE, sobre el tema de hábitos de vida saludable, minimizando la influencia deseada, acerca de lo que cree, piensa o sabe dicha población sobre el tema en cuestión.

II. Programa de Alimentación Escolar-PAE y la interpretación del problema público de asistencia alimentaria

El Programa de Alimentación Escolar – PAE, es una “estrategia que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida

saludables.” (Decreto 1852, 2015, Arts. 2.3.10.2.1). Por lo cual, es un instrumento para intervenir el problema público de asistencia alimentaria, buscando garantizar el acceso a los alimentos al grupo poblacional vulnerable, objetivo y beneficiaria de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del todo el país. Así como fomentar los hábitos de vida saludables, a través de intervenciones educativas encaminadas a incentivar la actividad física, el aumento en el consumo de frutas y verduras y la reducción del consumo de productos azucarados, con preservantes y colorantes artificiales (PNSAN,2012,9).

Al revisar su línea temporal, se observa que el PAE “es uno de los programas sociales más grandes y antiguos de Colombia, creado en 1926 en Boyacá” (Procuraduría General de la Nación, 2015,3), extendiéndose luego a nivel nacional en los años treinta. “Desde comienzos del siglo XX, el surgimiento de la alimentación escolar está enmarcado en la relación alimentación-educación, la cual concluye que no puede haber una buena educación sin el prerrequisito de una buena alimentación; adicionalmente, es exaltado por los saberes modernos de medicalización de la higiene alimentaria. Desde este momento inicial surge la alimentación escolar en Colombia, lo anterior en un contexto de situaciones bélicas que dejaron carencias y enfermedades en la población (González, 2012, 2-7), allí el problema público de asistencia alimentaria está orientado a “facilitar el alcance del potencial físico, sociocultural e intelectual” (Ibíd) de los niños y niñas de la época.

En 1936, mediante el Decreto 0219 (28 de febrero), como primer antecedente oficial del PAE, en el Gobierno de López Pumarejo, se reglamenta la manera de percibir el auxilio concedido por la Nación a los restaurantes escolares. Siendo dicha asignación de recursos de carácter permanente. (MEN-PAE-Historia, [Pagina Web] ,2016).

En 1941, con la expedición del decreto 0319 (15 de febrero), “se inició en Colombia la atención nutricional a los escolares en el sector público, (...) bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional” (Resolución 06054, 2010,9). En esta década se presenta la transformación hacia la medicalización de las dietas de las poblaciones, en la cual la alimentación escolar se estructura como un plan calculado, necesario de ser controlado estrictamente bajo parámetros establecidos nutricionalmente por medio de una alimentación

asistencialista dirigida a los individuos. Para la década de los cincuenta, el Instituto de Nutrición (INN) en Colombia determina calorías y nutrientes según la edad, es así como las poblaciones son estadísticamente clasificadas teniendo en cuenta sus necesidades. Las recomendaciones nutricionales establecidas por el INN permiten la emergencia de valores numéricos en la planeación de la alimentación escolar. (Ibíd, 5-6)

Para 1968 mediante la Ley 75 del mismo año, fue creado el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, teniendo como principal objetivo “mejorar el bienestar familiar, enfocándose especialmente en las necesidades de los niños, prestando apoyo en forma de alimentación escolar, servicio de guardería (con alimentación), asesorías jurídicas, y otras actividades de desarrollo comunitario centradas en los niños (...)”. (Bourges, Bengoa & O’Donnell, 2002, 157). El ICBF “asumió las funciones del Instituto Nacional de Nutrición, entre las cuales se encontraba la ejecución del Proyecto de Protección Nutricional y Educación Alimentaria (posteriormente PAE) en la Escuelas Oficiales de Educación primaria” (Resolución 06054, 2010, 9). Durante el periodo que el programa funcionó “con la orientación, financiación y lineamientos del ICBF, (...) este se adaptó a las metas de los planes de desarrollo del país y a los objetivos del mejoramiento del estado nutricional de los niños, niñas y adolescentes” (Ibíd, 9). Aquí el problema público de asistencia alimentaria se estructura como un plan calculado, necesario de ser controlado estrictamente bajo parámetros establecidos nutricionalmente (González, 2012, 5).

Por este tiempo, el Gobierno colombiano adoptó como elemento esencial de su estrategia de desarrollo, el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición-PAN- que fue aprobado formalmente en sesión de Consejo de Política Económica y Social, el 5 de marzo de 1975, inicia su ejecución en julio de 1976, “a través de un conjunto integrado de programas específicamente destinados a combatir la desnutrición de los grupos de más bajos ingresos. Movilizando la administración pública: funcionarios, instituciones, presupuesto para hacer efectivas las políticas, programas y proyectos correspondientes”. (Bourges, Bengoa & O’Donnell, 2002, 147). El problema público de asistencia alimentaria se enfocó “en lograr el bienestar progresivo de las clases menos favorecidas a través de un abastecimiento adecuado de alimentos nutritivos y en mejorar el estado nutricional de esta población,

especialmente de la infantil” (Restrepo, 2011,52). “Con el objetivo de dar continuidad y mayor apoyo institucional a la nutrición, para el año de creación del PAN-(...), el Gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) decidió incorporar el Plan de Alimentación y Nutrición en su Plan Nacional de Desarrollo”. (Ibíd, 52)

En el 2006, debido a la priorización que obtiene la política de permanencia escolar del Ministerio de Educación Nacional, en el PAE “se vincularon directamente los objetivos relacionados, con el sistema educativo, como herramienta para contribuir a incrementar la matrícula, reducir el ausentismo, y mejorar la función cognitiva de los escolares”. (Resolución 06054, 2010, 9) El problema público de asistencia alimentaria se orienta a mejorar el desempeño académico de las niñas, niños y adolescentes, población vulnerable, objetivo y beneficiaria del programa.

Entre el 2007 y 2015, se desarrollan eventos que direccionan el traslado del Programa de Alimentación Escolar – PAE del ICBF al Ministerio de Educación Nacional-MEN, los cuales se pueden agrupar en tres fases: en la fase uno de transferencia y alistamiento, iniciada en enero de 2011, mediante una mesa técnica. La fase dos de transición, iniciada en enero de 2013, el MEN asume el PAE, antes dirigido por el ICBF y con apoyo de éste, y se inicia la descentralización parcial del programa. La fase tres inicia en enero de 2015, la descentralización del programa es total y son las entidades territoriales certificadas en educación las que asumen en su jurisdicción la ejecución del PAE. (MEN-PAE-Transición, año, 3). Lo cual se manifiesta como un mayor énfasis sobre la variable de acceso, con lo cual se busca promover el acceso a los alimentos con permanencia (en el sistema educativo oficial) de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, ello con la finalidad de mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción.

En el 2008 el CONPES 113 formula la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional-PSAN, incluye en sus objetivos específicos; “crear condiciones para un mejor desarrollo educativo de los niños, niñas y adolescentes, contribuyendo al rendimiento

escolar de los estudiantes, a su asistencia regular a la escuela y permanencia en el sistema educativo” (MEN, 2013, 11), lo cual está relacionado con la variable de acceso alimentario del PAE. Se puede deducir que refuerza la orientación establecida en el año 2006.

En el 2009 el CONPES 3622, declaró el programa de alimentación escolar-PAE de importancia estratégica para el Gobierno Nacional, por tanto se garantiza la sostenibilidad y continuidad en la prestación del PAE, esto nuevamente refuerza la orientación establecida en el año 2006 (CONPES 3622, 2009, 6 - 7).

En el 2011 se promulga la Ley 1450 (16 de junio), por la cual se expide el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014: “Prosperidad para Todos”. “En el Artículo 135, Parágrafo 4, determina que “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” (MEN, 2013,23). Para esta fecha el problema público de asistencia alimentaria está enfocado en el cumplimiento de los objetivos del sistema educativo, contribuyendo a “incrementar la matrícula, reducir el ausentismo, y mejorar la función cognitiva de los escolares” (Resolución 06054, 2010,9). Dicha definición se hace de asimilación obligatoria para las entidades territoriales, certificadas o no en educación y trasladando una responsabilidad del nivel nacional al nivel territorial, siendo importante contar con recursos suficientes para cumplir con dichas funciones.

Para el 2013, se evidencia nuevamente el respaldo a la orientación establecida en el año 2006, ya que en los lineamientos técnicos administrativos y estándares de mayo del mismo año, la definición del PAE, ubicada en su página 53, traslada a un segundo plano

“el suministro organizado de un complemento nutricional con alimentos inocuos, a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sistema educativo público, y el desarrollo de un conjunto de acciones alimentarias, nutricionales, de salud y de

formación, en adecuados hábitos alimenticios y estilos de vida saludables, que contribuyen a mejorar el desempeño de los escolares y apoyar su vinculación y permanencia en el sistema educativo”. (Resolución 06054, 2010, 15).

En el 2015 se promulga la Ley 1753 (09 de junio), por la cual se expide el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018. “Todos por un nuevo país”. Contempla en su numeral 3.3. “Alimentación escolar para la permanencia en el sector educativo”, que “en busca de mejorar la permanencia en el sector educativo y combatir la deserción escolar, se diseñará y se pondrá en marcha la Política Integral de Alimentación Escolar, la cual incorporará los lineamientos generales, los mecanismos de articulación y las competencias de cada uno de los actores involucrados en la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Así mismo, con el fin de hacer más eficiente la asignación del presupuesto de inversión nacional para el PAE, el Ministerio de Educación evaluará y definirá el mejor esquema de contratación y transferencia de recursos (...) en el marco de la concurrencia de fuentes (regalías, SGP, compensación Conpes 151) con las entidades territoriales certificadas en educación. (Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, 2015,48). Se consolida el enfoque de cumplimiento de los objetivos del sistema educativo en la interpretación del problema público de asistencia alimentaria en el PAE.

Adicionalmente, en el 2015 se publica el Decreto 1852, para reglamentar la operación descentralizada total del Programa de Alimentación Escolar –PAE a partir del 2016. Y la Resolución 16432 por la cual se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar-PAE. (MEN-PAE-Documentos, 2016). La orientación en la interpretación del problema público de asistencia alimentaria en el PAE es total al cumplimiento de los objetivos relacionados con el sistema educativo, siendo herramienta para incrementar la matrícula, reducir el ausentismo, y mejorar la función cognitiva de los escolares. Sin embargo, en la interpretación del problema público de asistencia alimentaria del PAE, se está obviando la necesidad de convocar a múltiples actores y tener un carácter exógeno, debido a que es evidente que su definición dificulta el logro de resultados deseados en la variable del fomento de hábitos alimentarios saludables.

Para el mismo año, en la evaluación institucional realizada por el Departamento Nacional de Planeación - DNP documentos 509 de 2014, se presentan los resultados del PAE como positivos desde el punto de vista normativo, financiero, de cobertura, contractual, de beneficiarios y de operación del servicio, catalogándolo como un programa altamente costo efectivo. (DNP, 2015, 15).

Centrándose en el caso de la presente investigación, en el municipio de Medellín el programa [PAE] presente la siguiente cronología.

“el programa [PAE] ha tenido diferentes modelos en la prestación del servicio y diferente cobertura; ha conservado la simpatía de los ediles y funcionarios de las diferentes secretarías. Se configuró en los inicios de 1935, desde una visión de caridad, instituido por mujeres de la élite social, luego pasó por una visión higienista, nutricional, de derecho a la alimentación y por último, de seguridad alimentaria y nutricional.”(Arboleda, 2016, 2).

“Medellín es una de las ciudades que más programas y proyectos alimentarios a nivel local ha implementado (...) por presentar el mayor índice de inequidad en el país, por el continuo flujo de desplazados, por el aumento de la violencia en las comunas más populares, con las llamadas fronteras invisibles, causando desplazamiento a su interior. A pesar de los esfuerzos de la sociedad y el Estado local para mejorar la situación alimentaria y nutricional de la población vulnerable, esta situación persiste” (Ibíd, 4).

En Medellín, históricamente la población más intervenida es la escolar. Grupo cobijado por el Programa de Restaurantes Escolares, siendo manejado los últimos cincuenta años por la municipalidad y mantenido su vigencia como uno de los programas más importantes de asistencia social en el ámbito local. (Ibíd)

La evolución del programa restaurante escolar (predecesor del Programa Alimentación Escolar-PAE), es paralela a la encontrada a nivel país. Inicialmente, en el año de 1935 se

tiene un esquema de beneficencia-caridad, seguido por el acelerado crecimiento poblacional de Medellín, en particular de población vulnerable, que obliga la financiación por parte del Estado. El modelo higienista (centrado en el lavado de manos y limpieza de instalaciones) desde sus inicios prescindió de los valores culturales propios. El modelo biomédico (centrado en el aporte nutricional de los alimentos) se implantó en el programa con la creación del ICBF, dicho modelo fue instaurado desde una política nacional, igual que su antecesor y mantuvo la omisión de la cultura, donde era ejecutado. (Ibíd).

En los noventa se suma al discurso biomédico, la perspectiva del derecho a la alimentación, derecho consagrado en la constitución del 1991, al igual que los derechos a la participación comunitaria y corresponsabilidad de la familia en la crianza de sus hijos. A inicios del siglo XXI, la política social se instauró bajo el enfoque de Seguridad Alimentaria y Nutricional, aportando una visión estratégica amplia e integral. (Ibíd, 9)

“[...] la política social viró cada vez más, hacia la atención a la primera infancia, enmarcada en la perspectiva mundial de la Inversión y Capital Social. Como trasfondo de esta política internacional se creó en la ciudad, el Programa de Buen Comienzo, dirigido a madres gestantes y a niños lactantes. De esta manera, se configuró una política de protección a la infancia, que deja desprotegida al resto de la población, y que solo piensa en el futuro. Políticas focalizadas en los menores, que separaron a los miembros de las familias en el acto alimentario y generaron inequidades a su interior.” (Ibíd, 9)

Es necesario destacar, que se presentan hogares de beneficiarios de Restaurante Escolar que viven situaciones de escasas alimentaria, lo cual quiere decir que en dichos hogares no poseen las cantidades y variedades de alimentos, que debe consumir el niño, niña, adolescente y joven, registrado en la matrícula oficial y titulares de derecho del Programa Alimentación Escolar. (Ibíd, 9,10).

El recuento histórico del Programa de alimentación Escolar-PAE, remite igualmente a los Planes de desarrollo de los gobiernos de: Sergio Fajardo Valderrama (2004-2007), Alonso Salazar Jaramillo (2008-2011) y Aníbal Gaviria Correa (2012-2015).

En el primero periodo, en el mandato de Sergio Fajardo Valderrama (2004-2007), el programa Restaurantes Escolares tiene innovaciones: se fortificó con micronutrientes toda la minuta, se prestó el servicio todos los días del calendario escolar para aproximadamente 156.436 niños y niñas en promedio anualmente, se implementa el paquete alimentario para fines de semana y vacaciones para 110.000 niños y niñas, como acción preventiva a la desnutrición de la población objetivo y beneficiaria del PAE. Adicionalmente, del programa Medellín Incluyente se contabilizaban en el programa de restaurantes escolares 14.513 niños y niñas beneficiarios, pertenecientes a grupos extremadamente vulnerables. También se realizó vigilancia nutricional a 73.070 niños y niñas. (Informe Gestión, 2007, 125, 131,135,).

Posteriormente, en el período de Alonso Salazar Jaramillo (2008-2011), se reportan la atención con los proyectos Restaurante Escolar y Vaso de Leche Escolar a 317.000 estudiantes de 483 establecimientos educativos, más no se evidencia información discriminada del programa restaurante escolar. (Informe Gestión, 2011, 71).

Finalmente, para el período de Aníbal Gaviria Correa (2012-2015), se reportan la atención de 278.004 estudiantes con el programa de alimentación escolar, en su modalidad restaurante escolar (Informe Gestión, 2015,103). Al realizar la comparación entre la cifra de niños y niñas beneficiarios del PAE, desde el mandato de Sergio Fajardo Valderrama y Aníbal Gaviria Correa, se evidencia que casi se dobla la cantidad de población objetivo, siendo esto congruente con la orientación establecida en el año 2006.

Respecto al desarrollo del PAE en Medellín, es notorio resaltar una cobertura del sistema de matrícula oficial del 95% en el área urbana y del 100% en el área rural. Cerca de 287.463 niños, niñas, adolescentes y jóvenes beneficiados como titulares de derecho, con una inversión anual cercana el \$100.000 millones, con la matrícula al sistema educativo se accede entonces al complemento alimentario, componente del problema público de asistencia alimentaria, en donde pareciera por lo menos haber una interpretación similar de este problema público tanto en el PAE como en la política pública (MEN, [página web], 2016)

2.1 Fallas del Programa de Alimentación Escolar

Hasta aquí se ha evidenciado que el componente de acceso alimentario ha tenido una evolución histórica positiva y pareciera tener una interpretación similar respecto al problema público de asistencia alimentaria a la contenida en el PSAN. Sin embargo, no ocurre así con el componente fomento de hábitos alimentarios saludables, en donde el PAE no posee seguimiento de cumplimiento de este objetivo. No obstante, al remitirnos al objetivo de promoción de la salud y prevención de las enfermedades nutricionales crónicas no transmisibles y/o relacionadas con la alimentación por déficit y/o exceso, es posible utilizar los datos existentes de malnutrición, donde la desnutrición hace alusión al déficit alimentario y el exceso alimentario hace alusión al sobrepeso y la obesidad.

En el perfil de seguridad alimentaria y nutricional de Medellín y sus corregimientos 2015- Caracterización de hogares, se encuentran los siguientes datos: estado nutricional en niños, niñas y jóvenes entre 5 y 17 años, el 15,6 % de la población presentó desnutrición, el 15,6% de la población presentó sobrepeso y el 5,6 % de la población presentó obesidad, de lo anterior se puede deducir que el 36,8 % de la población presento malnutrición. Para el año 2010 se presentaron los siguientes datos en Medellín: estado nutricional en niños, niñas y jóvenes entre 5 y 17 años, el 13,9% de la población presentó desnutrición, el 17,9% de la población presentó sobrepeso y el 4,1% de la población presentó obesidad, de lo anterior se puede deducir que el 39,0% de la población presentó malnutrición. El programa con mayor participación de hogares, bajo las modalidades de desayuno, almuerzo o vaso de leche fue Restaurante Escolar, con el 33,3%. (Alcaldía de Medellín, 2015, 76 y305).

La observación global de los datos nos arroja una reducción 2,2 puntos porcentuales de la población que presento malnutrición. Sin embargo, los datos independientes de desnutrición arrojan un aumento de 1,7 puntos porcentuales en la población que presenta desnutrición, entre los años 2010 y 2015.

En el perfil de seguridad alimentaria y nutricional de Medellín y sus corregimientos 2015- Caracterización de hogares se encuentran:

“Los niños y niñas en la edad escolar presentaron el riesgo más alto en exceso de energía y más bajo en nutrientes, una de las razones puede ser que muchos de ellos son beneficiarios de los programas del Municipio. Se debe pensar en reajustar estos programas para proporcionar mayor cantidad de frutas, verduras y menos carbohidratos, principalmente los simples, lo cual además de promover mejores hábitos alimentarios mejoraría el aporte de nutrientes esenciales en los menores.”(Alcaldía de Medellín, 2015, 251).

2.2 Contraste entre la interpretación del problema público de asistencia alimentaria en la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional y en el Programa Alimentación Escolar-PAE

El objetivo general de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional-PSAN, es garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad. Lo anterior significa, en clave de la interpretación del problema de asistencia alimentaria, que los respectivos programas dirigidos a las poblaciones más vulnerables; se encaminen a la protección de la canasta básica, garantizando el acceso al grupo de alimentos prioritarios a la población objetivo y beneficiaria, en tanto persista dicha condición de vulnerabilidad.

Adicionalmente, la PSAN tiene como meta, lograr que en los establecimientos educativos oficiales que atiendan mayoritariamente a la población pobre y vulnerable, según lo defina el Sisben, se alcance la cobertura universal con programas de alimentación escolar en 2015. Esta meta es ratificada en el PAE mediante las leyes 1450 de 2011 y 1753 de 2015.

Además entre los objetivos específicos de la PSAN, dos de ellos son afines al PAE: a) crear condiciones para un mejor desarrollo educativo contribuyendo al rendimiento escolar de los estudiantes, a su asistencia regular a la escuela y permanencia en el sistema educativo, y, b) promover hábitos y estilos de vida saludables que permitan mejorar el estado de salud y nutrición de la población, y prevenir la aparición de enfermedades asociadas con la dieta.

Dado que el PAE se desarrolla en pro de la población vulnerable que conforman los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, para lo cual se enuncia en su definición como “estrategia estatal que promueve el acceso y permanencia en el sistema educativo oficial. A través del suministro de un complemento alimentario, para mantener los niveles de atención, impactar positivamente los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir ausentismo, y deserción, fomentar estilos de vida saludables” (Decreto 1852, 2015,3). En el PAE se entiende el problema público de asistencia alimentaria, de la siguiente manera; inicialmente se deduce que no aplican los componentes de suficiente cantidad y permanente de alimentos, que es la interpretación contenida en el PSAN. Esto es fácilmente evidenciable, debido a que el PAE opera durante el periodo académico y este es de 180 días, además el suministro del complemento alimentario se limita al 20 o 30 por ciento del requerimiento energético diario de los titulares de derecho.

En este sentido, de forma general se deduce que el componente de acceso alimentario del PAE se desarrolla según lo establecido para generar los resultados esperados en la cobertura, permanencia y reducción de ausentismo y deserción de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, registrados en la matrícula oficial. En contraposición al fomento de hábitos alimentarios y estilos de vida saludable, en donde se carece de indicadores para su seguimiento y control, podría decirse que el estado nutricional de la población objetivo del PAE, es orientado a generar resultados no deseados como la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles y/o relacionadas con la alimentación por déficit y/o exceso.

Lo anterior es soportado en el informe de resultados de la evaluación, documento DNP 509 de 2014;

“La cobertura del PAE se ha mantenido estable entre el 2008 y el 2014, atendiendo alrededor de 4.000.000 de niños y niñas. El único incremento significativo tuvo lugar entre 2009 y 2010 cuando se pasó de atender a 3.923.511 niños a 4.036.686, con un incremento porcentual del 2.9%. El resto de años ha aumentado menos del 1% y en el 2014 la cobertura disminuyó un 1.5% de acuerdo con la información

reportada por el MEN. Esta situación ha hecho que la cobertura de la alimentación escolar en colegios oficiales se mantenga en alrededor del 49% en todos los años” (DNP, 2015, 154).

Además el perfil de seguridad alimentaria y nutricional de Medellín y sus corregimientos 2015- Caracterización de hogares, registra que el sobrepeso y la obesidad en los escolares y adolescente en Medellín, supero las cifras reportadas para el país en el año 2010, en igual población e indicadores. Pese a que el sobrepeso y obesidad en los menores de 17 años de Medellín, al parecer ha disminuido entre los 2010 al 2015, hay que corregir este problema y lograr reducirlo desde los primeros años de vida, puesto que la obesidad infantil trae consigo problemas adicionales como hiperinsulinemia, baja tolerancia a la glucosa y un aumento en el riesgo de padecer diabetes tipo 2, hipertensión, apnea de sueño, exclusión social y depresión (Alcaldía de Medellín, 2015, 76, 307,308).

2.3 Componente de hábitos alimentarios saludables del PAE, una definición del problema público de asistencia alimentaria

Arboleda (2016) plasma los siguientes resultados del surgimiento, transformaciones y continuidades del Programa de Restaurantes Escolares de Medellín:

La implementación del programa de asistencia alimentaria desde sus inicios, fue implantado desde una política nacional sin tener en cuenta las particularidades donde se ejecuta. En los noventa la participación comunitaria se limitó a la ayuda gratuita prestada por las madres y no se les tuvo en cuenta a ningún actor de la comunidad en el diseño y evaluación del programa. Al inicio del nuevo milenio se renueva el programa con el enfoque de seguridad alimentaria y nutricional, cuya implementación se limitó a la entrega de complemento alimentario y educación nutricional. Así mismo, se prioriza atención a la primera infancia, creándose el programa de Buen Comienzo, dirigido a madres gestantes y niños lactantes, configurándose una política de protección focalizada a la primera infancia (de cero a

cinco años de edad), dejando desprotegida el resto de la población, separando a los miembros de las familias y generando inequidades en las mismas (Arboleda, 2016).

En el PNSAN, en las líneas de acción propuestas por el Estado Colombiano, en la perspectiva o dimensión de calidad de vida y del bienestar, se encuentra el diseño de estrategias de educación nutricional, dentro de las cuales se cuenta como herramienta el Plan Nacional de Educación Alimentaria y Nutricional-PNEAN, con el cual se busca “promover la cultura de alimentación balanceada y estilos de vida saludables, fomentando actitudes, comportamientos y valores que ayuden a mejorar la calidad de vida de la población” (PNSAN,2012,30). En dicha dinámica, el diseño de la estrategia requiere de “los aspectos socioculturales, con el objetivo de asegurar la aceptación del grupo poblacional” (Arboleda, 2016,11), logrando que la variables de fomento de hábitos alimentarios saludables del programa [PAE], genere los resultados deseados por la misma.

Por lo tanto, la interpretación del problema público de asistencia alimentaria, en clave del fomento de hábitos alimentarios saludables, debe convocar múltiples actores y tener un carácter exógeno, de manera que se “identifiquen gustos, rechazos, preparaciones de los alimentos, formas de servir, ambientes de consumo y sentidos y significados atribuibles a los diferentes momentos de la alimentación” (Arboleda, 2016,11).

Por lo anterior, se deduce que la definición del problema público de asistencia alimentaria, en una sociedad tan heterogénea como la colombiana y puntualmente la medellinense, la racionalidad es creada artificialmente y la solución racional es solo parcial. Además todo el esfuerzo realizado será en vano mientras no se adopten políticas tendientes a garantizar el derecho a la alimentación adecuada y culturalmente aceptada, buscado cumplir la orientación de acción sin daño.

A modo de conclusión:

- El programa de alimentación escolar-PAE contribuye a impactar positivamente el estado nutricional de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que conforman la

población objetivo y beneficiaria, además lo hace cumpliendo con los objetivos del sistema educativo oficial, donde la priorización de la política de permanencia escolar del Ministerio de Educación Nacional, es ratificada con la promulgación de las leyes 1450 de 2011 (16 de junio) y 1753 de 2015 (09 de junio), por las cuales fueron expedido los respectivos Planes Nacionales de Desarrollo.

- El programa de alimentación escolar-PAE contribuye a la auto regulación, que para el caso es referente del instrumento de regulación social, con el cual se busca lograr permanencia en el sistema educativo, de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, manteniendo los niveles de atención, impactando de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuyendo el ausentismo y la deserción.
- La salud pública en Colombia, desde 1975, está orientada a combatir la desnutrición de los grupos poblacionales de más bajos ingresos, a través de un conjunto integrado de programas específicamente destinados a combatir la desnutrición y en mejorar el estado nutricional de esta población, especialmente de la infantil. Al iniciar el nuevo milenio se prioriza la atención a la primera infancia, donde la población objetivo y beneficiaria son las gestantes, lactantes y niño, niñas de cero a cinco años. Evidenciando un mayor seguimiento y control a esta franja del ciclo de vida de la población.
- Basado en el perfil de seguridad alimentaria y nutricional de Medellín y sus corregimientos 2015-Characterización de hogares, en Medellín se evidencia la coexistencia de sobrepeso y la obesidad con la desnutrición crónica. Los resultados obtenidos corroboran, que la obesidad como el principal factor de riesgo modificable para el desarrollo de enfermedades crónicas no transmisibles, sigue siendo uno de los problemas de salud pública más prevalente en la población en general, contrastando ello con la variable de fomento de hábitos de vida saludables del PAE, que pareciera entonces no cumplirse completamente.
- El diseño e implementación de los programas de asistencia alimentaria deben hacerse de manera integral y articulada, buscando atacar parte de las causales que generan el problema público de asistencia alimentaria, contextualizando los más amplio y profundamente posible.

A modo de recomendaciones:

- Con el objetivo de hacer un programa de asistencia alimentaria adecuado al contexto donde se desarrolle, la alimentación planteada en el mismo debe ser culturalmente aceptada por la comunidad, para lo cual es necesario hacerla participe en la elaboración e implementación de la misma. Dicho proceso debe ser gradual y con permanencia en el tiempo.
- La elaboración de los menús deben ofrecer combinaciones alimentarias adecuadas e incluso opciones de elecciones alimentarias, al servir el complemento alimentario, propiciar ambientes familiares, festivos y sociales, que involucren la lúdica, el gusto y el comensalismo; que se integren los docentes, donde se ofrezcan alimentos a la vez nutritivos y gustosos, y acorde a las costumbres locales. (Arboleda, 2016, p. 11)

Referencias Bibliográficas

Alcaldía de Medellín (2007). Fajardo Valderrama, S. Informe Final de Gestión, Plan de Desarrollo (2004-2007). Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Rendici%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20de%20Cuentas/Documentos/2004-2007/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%202004-2007.pdf>

Alcaldía de Medellín (2011). Salazar Jaramillo, A. Informe Final de Gestión, Plan de Desarrollo (2008-2011). Recuperado de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Rendici%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20de%20Cuentas/Documentos/2008-2011/Informes%20de%20Gesti%C3%B3n/2011-12-15_InformeFinalGestion_2008-2011.pdf

Alcaldía de Medellín (2015). Gaviria Correa, A. Informe Final de Gestión, Plan de Desarrollo (2012-2015). Garantía de derechos de primera infancia, infancia, adolescencia y juventud. Recuperado de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_0/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/InformeGestionMedelli%CC%81n2012-2015.pdf

Alcaldía de Medellín (2015). Perfil de seguridad alimentaria y nutricional de Medellín y sus corregimientos. Recuperado de <http://isbn.camlibro.com.co/cat/DetalleResultado.php?id=77539>

Alcaldía de Medellín (2015). Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Municipio de Medellín 2016-2028.

https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlaneacionDesarrollo_0_15/InformacionGeneral/Shared%20Content/Documentos/instrumentos/ps/PLAN_SEGURIDAD_ALIMENTARIA_2016-2028.pdf

Arboleda Montoya, L. M. (2016). Transformaciones y aspectos socioculturales presentes en el Programa de Restaurantes Escolares de Medellín desde 1961 a 2010. *Revista Española de Nutrición Humana y Dietética*, 20(3), 216-223. Doi:10.14306/renhyd.20.3.218

Bourges R., H., Bengoa, J. M., O'Donnell, A. M., & Publicación, S. L. A. N. (2002). *Historias de la nutrición en América Latina*. Sociedad Latinoamericana de Nutrición. Recuperado de <http://www.slan.org.ve/libros/Historias%20de%20la%20Nutrici%C3%B3n%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf>

Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional-CISAN. (2012) Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012-2019. Recuperado de <http://www.osacolombia.gov.co/doc/pnsan.pdf>

Concejo de Medellín. (2005). Acuerdo 038 de 2005. Por el cual se establece la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Medellín. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/PlaneacionMunicipal/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlanAbastecimiento/03%20Acuerdo%20Municipal%20038%20-2005%20Vf.docx>

Concejo de Medellín. (2013). Acuerdo 100 de 2013. Por el cual se complementa el Acuerdo Municipal 038 de 2005 que establece la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Medellín. Recuperado de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlaneacionDesarrollo_0_15/InformacionGeneral/Shared%20Content/Documentos/instrumentos/ps/PLAN_SEGURIDAD_ALIMENTARIA_2016-2028.pdf

[andeDesarrollo_0_15/Publicaciones/Shared%20Content/GACETA%20OFICIAL/2014/Gaceta%204210/ACUERDO%20MUNICIPAL%20100%20DE%202013.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/Shared%20Content/GACETA%20OFICIAL/2014/Gaceta%204210/ACUERDO%20MUNICIPAL%20100%20DE%202013.pdf)

Consejo Nacional de Política Económica Social Republica de Colombia. (2008), Documento Conpes Social 113. Por el cual se aprueba la Política Pública Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN). Recuperado de https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/conpes_113_08.pdf

Consejo Nacional de Política Económica Social Republica de Colombia. (2009), Documento Conpes Social 3622. Por el cual se declara de importancia estratégica el programa de alimentación escolar-PAE. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3622.pdf>

DNP-Departamento Nacional de Planeación. (2015). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Por el cual se establece el Plan Nacional de desarrollo 2014-2018. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf>

DNP-Departamento Nacional de Planeación. (2015). Evaluación institucional y de resultados de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional – PSAN – que permita identificar la capacidad institucional de las entidades a cargo de su formulación e implementación, a nivel nacional y territorial, e identificar el cumplimiento de los objetivos y el avance de las metas, de acuerdo a lo establecido en el documento CONPES 113 de 2008- DNP 509 de 201 (p. 206). Bogotá D, C: DPN Departamento de Planeación Nacional. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/138_InformeFinal.pdf

El Tiempo (16 de septiembre). El hambre golpea a 11,4 por ciento de colombianos. En América Latina y el Caribe, el 6,1 por ciento de los que viven en la región sufren este mal. (16 de septiembre de 2014). Recuperado de <http://www.eltiempo.com/economia/indicadores/informe-sobre-el-hambre-en-colombia-/14545262>

ENSIN - Encuesta Nacional de Situación Nutricional en Colombia. (2010). Recuperado de <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/bienestar/nutricion/ensin>

González Gil, N. L. (2012). Contextualización y análisis pedagógico de la alimentación escolar en Colombia (Maestría en Educación). Universidad de Antioquia. Recuperado de <http://ayura.udea.edu.co:8080/jspui/handle/123456789/171>

Hoyos Castañeda, I. M. (2015). Informe sobre el seguimiento al Programa de Alimentación – PAE a nivel nacional a 31 de diciembre 2015 de la procuraduría delegada para la defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia. Recuperado de: http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/portal_doc_interes//221_InformePAE.pdf

ICBF-Instituto Colombiano de Bienestar Colombiano. (2010) Resolución 06054 de 2010. Lineamientos Técnico Administrativos y Estándares del Programa de Alimentación escolar-PAE. Diciembre 2010 Recuperado de <http://faolex.fao.org/docs/pdf/col102354anx.pdf>

Lascoumes, P. y Le Galés P. (2009). Diccionario de políticas Públicas. Definición de Instrumento. 284-291. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Leyva, S. & Tabares Cifuentes, J. (2015). Un diagnóstico de los instrumentos de gobierno de una política pública. En: Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovaciones, 270-301. Recuperado de <https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/9102/APP->

JeM_diagnostico_instrumentos_gobierno_politica_publica.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ministerio de Educación Nacional-MEN. Decreto 1852 de 2015. Por el cual se define el esquema de operación del programa de alimentación escolar-PAE para el 2016. Recuperado de http://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-358483_documentos_03.pdf

Ministerio de Educación Nacional-MEN. (2013) Lineamientos Técnicos Administrativos y Estándares del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Versión transitoria mayo 2013. Recuperado de: http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-235135_archivo_pdf_lineamientos_tecnicos.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2016) Programa de Alimentación Escolar (PAE) Acerca de, Por qué el PAE en el MEN-historia. Recuperado de www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-349950.html

Ministerio de Educación Nacional. (2015). Resolución 16432 de 2015. Lineamientos Técnico Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación escolar-PAE. Octubre 2015 Recuperado de http://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-358483_documentos_04.pdf

Ministerio de Educación Nacional (2016). Transición del PAE al MEN. Recuperado de: http://sedchoco.gov.co/images/pdf_inicio/presentacion_pae_general_rectores.pdf

Montecinos Montecinos, E. E. (2007) Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un “problema público”. Cuadernos de. Administración. Bogotá (Colombia), 20(33), 323-335. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/cadm/v20n33/v20n33a14.pdf>

República de Colombia. (2011). Ley 1450 de 2011. Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Colombia. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html

República de Colombia. (2011). Ley 1753 de 2015. Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Colombia. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html

Restrepo Yepes, O. C. (2009) El derecho alimentario como derecho constitucional. Una pregunta por el concepto y estructura del derecho constitucional alimentario. *Opinión Jurídica*, 8(16), 115-134. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3630352>

Restrepo Yepes, O. C. (2011) La protección del derecho alimentario en Colombia: descripción y análisis de las políticas públicas sobre alimentación y nutrición desde 1967 a 2008. *Opinión Jurídica*, 10(20), 47-64. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v10n20/v10n20a04.pdf>

Salamon, L. M. (Ed.) (2002). *The Tools of Government. A guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.

Secretaría de Educación de Medellín. (2016). El Programa de Alimentación Escolar (P.A.E.) de la Alcaldía de Medellín se posiciona como referente nacional. Recuperado de <http://www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/w3-article-349838.html>