

ALEJANDRA MARÍA DOMÍNGUEZ ZAPATA  
OLGA CECILIA ZAPATA LASSO  
Editores Científicos

DERECHO A LA  
ALIMENTACIÓN ESCOLAR  
Y POLÍTICAS PÚBLICAS

— *Un Análisis desde la Inocuidad y el Acceso* —

Edición 2022

ED | ED  
EDITORIAL DIKÉ

VIGILADA  
MINISTERIO DE  
EDUCACIÓN  
USC  
UNIVERSIDAD  
SANTIAGO  
DE CALÍ  
EDITORIAL

---

---

**DERECHO A LA ALIMENTACIÓN  
ESCOLAR Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

*Un Análisis desde la Inocuidad y el Acceso*

---

---

---

---

I.S.B.N 978-628-7529-00-7

I.S.B.N Digital 978-628-7529-01-4

*“DOBLE PAR CIEGO ACADÉMICO”*

© Alejandra María Domínguez Zapata

© Olga Cecilia Zapata Lasso

© Universidad Santiago de Cali 2022

editor@usc.edu.co

© Editorial Diké S.A.S. 2022

www.editorialdike.com

---

**Editorial Diké S.A.S.**

Cel.: 301 242 7399 - e-mail: dikesascomercial@gmail.com

Medellín - Colombia

**Bogotá D.C. Librería**

Calle 23 sur # 27- 41 Barrio Santander Tel.: 704 6822

Cel.: 301 242 7399 - e-mail: dikesasgerencia@gmail.com

**San José de Costa Rica**

Teléfono: 83 02 10 54 - Telefax: 22 14 25 23

e-mail: jadguzman@yahoo.com

editorialdike@hotmail.com

**Caracas-Venezuela**

Av. Urdaneta, esq. Ibarra, edf. Pasaje la Seguridad, P.B. Local 19, Caracas 1010 /

info@paredes.com.ve / Tels.: 58 (212) 564-15-05 / 563-55-90/06-04

RIF: J-30797099-5

**Panamá**

Calle Parita, Bulevar Ancón, Casa 503, Corregimiento de Ancón, Ciudad

de Panamá. Tel.: 50767814196 / borisbarrios@lawyer.com

**Diseño y diagramación**

Lucio F. Chunga Cheng

e-mail: dikesas.diagramacion@gmail.com

---

---

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

---

---

**EDITORES CIENTÍFICOS**

*Alejandra María Domínguez Zapata*  
*Olga Cecilia Zapata Lasso*

**DERECHO A LA ALIMENTACIÓN  
ESCOLAR Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

*Un Análisis desde la Inocuidad y el Acceso*



*Biblioteca Nacional - Catalogación en la publicación*

Domínguez Zapata, Alejandra María

Derecho a la alimentación escolar y políticas públicas : un análisis desde la inocuidad y el acceso / Alejandra María Domínguez Zapata, Olga Cecilia Zapata Lasso. -- Medellín : Editorial Diké : Universidad Santiago de Cali, 2021.

132 p.

ISBN: 978-628-7529-00-7 --- 978-628-7529-01-4 (digital)

Incluye reseña de las autoras.

1. Estudiantes - Alimentación y alimentos - Cali - Programas 2. Seguridad alimenticia - Política gubernamental - Colombia I. Zapata Lasso, Olga Cecilia II. Título

CDD: 379.861 ed. 23

CO-BoBN- a1084706

Editorial Diké S.A.S.

Eduardo Quiceno Álvarez  
Presidente Honorario del Comité Editorial

Sebastián Quintero Ocampo  
Director Editorial

---

---

---

---

**CUERPO DIRECTIVO DE LA  
EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD  
SANTIAGO DE CALI**

**CARLOS ANDRÉS PÉREZ GALINDO**  
*Rector*

**CLAUDIA LILIANA ZÚÑIGA CAÑÓN**  
*Directora General de Investigaciones*

**EDWARD JAVIER ORDÓÑEZ**  
*Editor en jefe*

**COMITÉ EDITORIAL**

**CLAUDIA LILIANA ZÚÑIGA CAÑÓN**

**EDWARD JAVIER ORDÓÑEZ**

**JOSÉ FABIÁN RÍOS**

**HERMAN ALBERTO REVELO**

**MÓNICA CARRILLO SALAZAR**

**SANTIAGO VEGA GUERRERO**

**MILTON ORLANDO SARRIA PAJA**

**SANDRO JAVIER BUITRAGO PARIAS**

**CLAUDIA FERNANDA GIRALDO JIMÉNEZ**

---

---

## **DEDICATORIA**

*Dedico este libro a los angelitos que Dios ha puesto en mi camino, para ayudarme a iniciar y terminar mis proyectos y metas. Sofia, Diego, y Mami, muchas gracias por tanto.*

***Alejandra María Domínguez Zapata.***

*Dedico este libro con orgullo, amor y cariño a mi hija Danna Ximena; por ser siempre mi motor de impulso, mi fuente de motivación e inspiración para que cada día crea que todo lo que nos proponamos de la mano de Dios lo podemos lograr y así luchar de un mismo lado por las dos para que la vida nos depare siempre un futuro mejor.*

*A mi querida hermana María del... por enseñarme que como las ramas de un árbol crecemos en diferentes direcciones, pero nuestra raíz es una sola; hermana por tu paciencia, tolerancia y por ser ejemplo de vida, perseverancia, entrega, lucha, amor y tu don altruista.*

***Olga Cecilia Zapata Lasso.***

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a DIOS porque siempre ha estado rodeando mi vida y camino de personas interesadas en mi crecimiento y bienestar. Sea esta la oportunidad para resaltar la lucha constante de mi madre porque todas mis cosas salgan muy bien; no tendría como compensar todo lo que haces por mí, por eso agradezco y bendigo tu forma perfecta de hacer que todo se logre.

A ustedes Diego y Sofia les agradezco por estructurar en mí un espíritu de esfuerzo, fuerza y motivación constante que me ha permitido demostrar que no hay límites para lo que se quiere alcanzar. Los amo.

Gracias a DIOS por la vida, la salud y por darme la oportunidad de permitirme iniciar y terminar este proyecto. A mi familia por su fundamental compañía y apoyo.

Agradecemos también a la Universidad Santiago de Cali (USC) y a su rector Dr. Carlos Andrés Pérez Galindo por apoyar esta edición y por el respaldo a la investigación científica en nuestra institución. De la misma forma agradecemos al Dr. Eduardo Quiceno, director de la Editorial DIKÉ S.A.S. y al Dr. Edward Ordoñez, editor en jefe de la editorial USC, por todo su trabajo editorial.

**Las autoras.**

**ALEJANDRA MARÍA DOMÍNGUEZ ZAPATA**

Abogada y Magister en Gestión Pública de la Universidad Santiago de Cali. Coordinadora de Cobro Coactivo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA - Valle)

**OLGA CECILIA ZAPATA LASSO**

Psicóloga de la Universidad Cooperativa de Colombia. Magister en Gestión Pública de la Universidad Santiago de Cali

# ÍNDICE

PRÓLOGO .....	21
---------------	----

INTRODUCCIÓN .....	25
--------------------	----

## CAPITULO I

### POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN COLOMBIA

1. <i>Antecedentes y justificación de la PSAN</i> .....	30
2. <i>Concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional</i> .....	32
3. <i>Clasificación de los ejes de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional</i> .....	34
3.1. <i>La Disponibilidad</i> .....	34
3.2. <i>El acceso</i> .....	34
3.3. <i>El consumo</i> .....	35
3.4. <i>La calidad e inocuidad</i> .....	35
4. <i>Gestión Social del Riesgo y Vulnerabilidad</i> .....	36
5. <i>Correlación institucional para el desarrollo de la SAN</i> .....	38
6. <i>Fortalecimiento de los planes territoriales de la SAN</i> .....	40
7. <i>Plan nacional de seguridad alimentaria y nutricional</i> .....	42

7.1. <i>Líneas de acción de las PNSAN</i> .....	44
7.1.1. <i>Perspectiva o dimensión de los medios económicos</i> ....	45
7.1.2. <i>Perspectiva o dimensión de calidad de vida y del bienestar</i> .....	49
7.2. <i>Seguimiento y Evaluación en el PNSAN</i> .....	52

## CAPÍTULO II

### PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN SANTIAGO DE CALI AÑO 2016, 2018 Y 2019

1. <i>Introducción</i> .....	55
2. <i>Antecedentes del programa de alimentación escolar</i> .....	57
3. <i>Contextualización del programa de alimentación escolar en Colombia</i> .....	61
3.1. <i>Fuentes de financiación del PAE</i> .....	63
3.2. <i>Ministerio de Educación Nacional (MEN)</i> .....	64
3.3. <i>Entidades Territoriales Certificadas (ETC)</i> .....	64
3.4. <i>Entidades territoriales no certificadas</i> .....	65
3.5. <i>Operadores</i> .....	65
4. <i>Planeación</i> .....	65
5. <i>Contratación del operador</i> .....	66
6. <i>Seguimiento y control del PAE</i> .....	66
7. <i>PAE Santiago de Cali, cambio de gobierno, nueva vigencia, nueva administración</i> .....	68

**CAPÍTULO III**

**EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DEL PROGRAMA DE  
DESAYUNOS ESCOLARES EN SANTIAGO DE CALI SEGÚN LOS  
EJES DE ACCESO E INOCUIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA SAN**

1.	<i>Introducción.....</i>	71
2.	<i>Cali sin hambre: programa de gobierno 2016 al 2019 en Santiago de Cali .....</i>	73
3.	<i>Implementación del programa de desayunos escolares en Santiago de Cali periodo 2016, 2018 y 2019.....</i>	75
4.	<i>La eficacia del programa PAE evaluada desde la seguridad alimentaria .....</i>	81
5.	<i>Acceso .....</i>	82
	5.1. <i>Selección de las Instituciones Educativas.....</i>	83
6.	<i>Calidad e inocuidad de los alimentos .....</i>	86
7.	<i>Evaluación del objetivo del programa de alimentación escolar desde los ejes de acceso e inocuidad y calidad años 2016, 2018 y 2019.....</i>	89
	7.1. <i>Evaluación del programa PAE, desde los ejes de acceso e inocuidad año 2016.....</i>	90
	7.2. <i>Sobre los beneficiarios o titulares de derecho .....</i>	90
	7.3. <i>Aspectos relevantes durante la ejecución del programa año 2016.....</i>	93
	7.3.1. <i>Seguimiento a cada uno de los operadores durante el primer semestre de 2016 .....</i>	94
	7.3.2. <i>Hallazgos graves Operador Corporación Hacia un Valle Solidario –CHVS- .....</i>	95

7.3.3. Componentes evaluados con mayor frecuencia, corporación Hacia un Valle Solidario- CHVS- 20216.....	96
7.3.4. Hallazgos leves y moderados Operador Corporación Hacia un Valle Solidario –CHVS- .....	97
7.4. <i>Hallazgos graves Colombia Social, año 2016.....</i>	98
7.4.1. Hallazgos leves y moderados Colombia Social, año 2016 .....	101
7.5. <i>Acciones de mejora recomendadas.....</i>	105
8. <i>Evaluación del programa PAE, desde los ejes de acceso e inocuidad año 2018.....</i>	106
9. <i>Evaluación del programa PAE, desde los ejes de acceso e inocuidad año 2019.....</i>	114
10. <i>Socializar el PAE a contralores escolares de las 91 IEO de Cali.....</i>	115
11. <i>Resultados de la evaluación del programa PAE en Santiago de Cali según las características del eje de acceso e inocuidad de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional.....</i>	119
CONCLUSIÓN .....	123
BIBLIOGRAFÍA.....	125

## LISTA DE FIGURAS Y TABLAS

<b>Figura 1</b> .....	33
<b>Figura 2</b> .....	36
<b>Figura 3</b> .....	43
<b>Figura 4</b> .....	45
<b>Figura 5</b> .....	62
<b>Figura 6</b> .....	65
<b>Figura 7</b> .....	76
<b>Figura 8</b> .....	82
<b>Figura 9</b> .....	84
<b>Figura 10</b> .....	85
<b>Figura 11</b> .....	95
<b>Figura 12</b> .....	96
<b>Figura 13</b> .....	98
<b>Figura 14</b> .....	99
<b>Figura 15</b> .....	100
<b>Figura 16</b> .....	102
<b>Figura 17</b> .....	103
<b>Figura 18</b> .....	104

<b>Tabla 1</b> .....	44
<b>Tabla 2</b> .....	45
<b>Tabla 3</b> .....	63
<b>Tabla 4</b> .....	67
<b>Tabla 5</b> .....	69
<b>Tabla 6</b> .....	75
<b>Tabla 7</b> .....	77
<b>Tabla 8</b> .....	77
<b>Tabla 9</b> .....	79
<b>Tabla 10</b> .....	80
<b>Tabla 11</b> .....	80
<b>Tabla 12</b> .....	90
<b>Tabla 13</b> .....	91
<b>Tabla 14</b> .....	92
<b>Tabla 15</b> .....	92
<b>Tabla 16</b> .....	107
<b>Tabla 17</b> .....	109
<b>Tabla 18</b> .....	110
<b>Tabla 19</b> .....	116
<b>Tabla 20</b> .....	116
<b>Tabla 21</b> .....	120

## PRÓLOGO

*“Dime donde estudias y te diré que comes” \**

En materia de investigación académica el tema de las políticas públicas se ha convertido en los últimos años en un campo de interés, el cual antes al parecer solo interesaba a los políticos y a las entidades gubernamentales. Actualmente, tanto la academia como la ciudadanía suelen estar más informadas e interesadas en acciones de seguimiento a la ejecución de planes gubernamentales a nivel nacional, regional y local, para ejercer ciertos actos de control sobre los gobernantes y sobre las formas en que estos desarrollan las políticas públicas que, desde luego, afectan de alguna u otra forma el plan de vida de la población que se rige por las normas de una organización estatal.

Los académicos y activistas sociales de nuestro tiempo, tal vez impulsados por la fuerza de la Constitución Política y por el discurso de la democracia participativa, están poniendo el foco de sus acciones en situaciones concretas que se relacionan con la dignidad humana y los derechos constitucionales, los cuales pese a ciertas situaciones de las economías neoliberales o las manifestaciones indeseadas de la corrupción, siguen siendo un plexo jurídico axiológico que permite generar argumentos de corrección que van desde las manifestaciones políticas más comprometidos, hasta los estudios científicos que, basados en la evidencia, evalúan la acción de los

---

\* Frase tomada del libro: Dime donde estudias y te diré que comes de Valentina Rozo Ángel, publicado por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá, 2019.

gobernantes. Siendo así útiles para proponer una reorientación de la gobernabilidad y la gobernanza del establecimiento.

En consonancia con lo anterior, a mi parecer, este es el caso del libro que usted tiene en sus manos, pues en este producto de investigación académica, que bien se ha logrado en el marco de la Maestría en Gestión Pública de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Santiago de Cali, sus autoras establecen un análisis evaluativo de la ejecución del programa de desayunos escolares en el Municipio de Santiago de Cali, a través de una lectura bien informada de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Colombia, en la cual tienen en cuenta toda su normatividad nacional e internacional, desarrollan sus antecedentes y su justificación, así como sus ejes conceptuales y realizan una clasificación de su contenido en relación con los criterios de disponibilidad, acceso, consumo y calidad.

Luego de establecer el derrotero de su análisis, Alejandra y Olga, se adentran en su propósito fundamental, es decir, el análisis y evaluación del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Para ello, partiendo de lo anteriormente dicho, presentan el PAE contextualizándolo desde lo nacional a lo local, mostrando sus fuentes de financiación, su relación con el Ministerio de Educación Nacional, con las entidades territoriales y sus operadores; exponiendo aspectos relevantes del PAE como su planeación, la contratación, así como su seguimiento y control. Dejando con esto el camino allanado para posteriormente entrar en el punto decisivo de su estudio, el cual se centra en la evaluación de la eficacia del programa.

Para las autoras es determinante que la eficacia del PAE sea evaluada conforme a los lineamientos de la seguridad alimentaria, por ese motivo la evaluación es realizada según dos ejes que son definitivos en su propósito investigativo. De esta manera, su ejercicio evaluativo es llevado a cabo a partir de los ejes de inocuidad y acceso, los cuales les permiten observar diversas situaciones relacio-

nadas con los beneficiarios y los operadores, respecto de la calidad de los alimentos y la gestión territorial; revelando así ciertos hallazgos en la ejecución del programa y algunas acciones de mejora que son importantes en un tema sensible que no solo está relacionado con el cumplimiento de tratados internacionales, de la Constitución y la ley, sino con el plan de vida de las niñas y los niños de Colombia.

Por último, quiero resaltar el trabajo realizado por las autoras, pues han logrado en forma inteligente y aplicando el método adecuado, un resultado de investigación que puede emularse para otras entidades territoriales, el cual puede servir como una especie de “control epistémico” que desde la academia se puede realizar a ciertas acciones gubernamentales contribuyendo así desde la gobernanza a la gobernabilidad, buscando que esta última se más democrática y mostrando con ello que desde la universidad podemos seguir aportando al Estado de Derecho.

**Diego León Gómez Martínez**

*Profesor Investigador, Facultad de Derecho*

*Universidad Santiago de Cali*

*Líder grupo de investigación GICOPODERI*