

# PAE Para Pueblos Indígenas

Resultados del análisis de la implementación del Programa de Alimentación Escolar para pueblos indígenas, entre 2018-2020



## **UApA - Alimentos para Aprender**

### **Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar**

**Juan Carlos Martínez**

*Director General*

**Juan David Vélez**

*Subdirector General*

**Ana María Luisa Sierra**

*Subdirectora de Análisis Calidad e Innovación*

**Nohora Pérez**

*Profesional Especializado Subdirección*

*de Análisis Calidad e Innovación*

## **Banco Mundial**

### **Práctica Global de Educación y Práctica Global de Protección Social y Empleo**

**Santiago De La Cadena Becerra**

*Economista Especialista en Desarrollo Humano*

**Edna Tatiana Rodríguez Romero**

*Consultora Especializada en Nutrición*

**Germán Efraín Pulido Parra**

*Consultor*

**Juliana Aragón**

*Consultora*

**Luisa Fernanda Macías Pereira**

*Consultora Especializada en Nutrición*

**Bogotá DC, 2022**

Un saludo para todas las comunidades indígenas, para todos nuestros pueblos que enriquecen esta nación.

Es para nosotros, desde la Unidad de Alimentos para Aprender, un honor tener toda la disposición y la reglamentación para entender, comprender, apreciar y amar la diversidad para permitir que esta se exprese.

Esa diferencia que nos enriquece, esa diferencia en gustos, esa diferencia en formas de ser, esa diferencia en formas de pensar, es la que nos permite complementarnos para construir como sociedad.

Si todos fuéramos iguales, si a todos nos gustara lo mismo, si todos nos dedicáramos a lo mismo, la vida no funcionaría. La diferencia en este país tiene que ser la razón de aprender a convivir para construir en colectivo.

Estamos llenos de riqueza por la enorme cantidad de culturas que conviven en nuestro territorio.

¡Qué bueno contar con todos ustedes!

Un saludo de todo corazón a todas las comunidades y cuenten con la disposición de la Unidad de Alimentos para Aprender para seguir aportando al respeto a la diferencia, al rescate de las culturas y a la construcción en equipo.

¡Muchas gracias!

# I

## **Presentación**

**Juan Carlos Martínez Martín**

Director General

**UApA**



# Abreviaturas *y siglas*

**CCT** Comida caliente transportada

**CONTCEPI** Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para Pueblos Indígenas

**ETC** Entidades Territoriales Certificadas

**ETnC** Entidades Territoriales no Certificadas

**MEN** Ministerio de Educación Nacional

**NNAJ** Niños, niñas, adolescentes y jóvenes

**PAE** Programa de Alimentación Escolar

**PAIP** Plan Alimentario Indígena Propio

**PAEPI** Programa de Alimentación Escolar Indígena

**IND** Industrializado

**RIEN** Recomendaciones de ingesta de Energía y Nutrientes

**PS** Preparado en sitio

**SEIP** Sistema Educativo Indígena Propio

**SIMAT** Sistema Integrado de Matrícula

**UApA** Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar  
Alimentos para Aprender

# contenido

<b>I</b>	<b>Presentación</b>		<b>V</b>	<b>Resultados del análisis operativo</b>	<b>32</b>
<b>II</b>	<b>Introducción: ¿Qué es el PAE para pueblos indígenas?</b>	<b>10</b>		<b>a. Concertación, comunicación y coordinación</b>	<b>32</b>
	<b>a. Características principales del PAEPI</b>	<b>11</b>		<b>a.1. Retos durante la concertación del PAIP</b>	<b>38</b>
	<b>a.1. Población objetivo</b>	<b>11</b>		<b>a.2. Retos durante la concertación de los costos del complemento alimentario</b>	<b>39</b>
	<b>a.2. Características del complementos alimentario</b>	<b>11</b>		<b>b. Planeación y contratación</b>	<b>39</b>
	<b>a.3. Mecanismo de contratación</b>	<b>11</b>		<b>b.1. Planeación</b>	<b>39</b>
	<b>b. Lógica de funcionamiento del PAEPI</b>	<b>12</b>		<b>b.2. Contratación</b>	<b>40</b>
	<b>b.1. Planeación, concertación e inicio</b>	<b>12</b>		<b>c. Implementación y condiciones de operación</b>	<b>41</b>
	<b>b.2. Contratación y alistamiento</b>	<b>12</b>		<b>d. Monitoreo, seguimiento y control (MS&amp;C)</b>	<b>43</b>
	<b>b.3. Ejecución, seguimiento y cierre</b>	<b>12</b>			
	<b>c. Estructura general del análisis de implementación del PAEPI</b>	<b>16</b>	<b>VI</b>	<b>Análisis resultados de la implementación y valoración de los actores</b>	<b>44</b>
<b>III</b>	<b>Metodología del análisis</b>	<b>17</b>		<b>a. Acceso</b>	<b>44</b>
	<b>a. Objetivos</b>	<b>17</b>		<b>b. Calidad y pertinencia cultural de la ración</b>	<b>48</b>
	<b>b. Alcance y componentes del análisis</b>	<b>18</b>		<b>b.1. Composición y adecuación nutricional de los ciclos de menú en el PAEPI</b>	<b>48</b>
	<b>b.1. Análisis operativo: insumos y procesos</b>	<b>20</b>		<b>b.2. Valoración del PAEPI, pertinencia cultural de los menús e inclusión de preparaciones o alimentos autóctonos</b>	<b>56</b>
	<b>b.2. Análisis de resultados de la implementación y valoración de los actores</b>	<b>20</b>		<b>c. Autogobierno y recuperación/fortalecimiento de los procesos culturales asociados a la alimentación</b>	<b>59</b>
	<b>c. Metodologías y fuentes de información empleadas en el análisis</b>	<b>22</b>	<b>VII</b>	<b>Lecciones Aprendidas y Recomendaciones</b>	<b>60</b>
	<b>c.1. Revisión y análisis documental</b>	<b>23</b>		<b>a. Área 1: socialización, apropiación del PAEPI y consolidación de la cobertura en los territorios</b>	<b>60</b>
	<b>c.2. Diagnóstico Integral del PAE</b>	<b>23</b>		<b>a.1. Éxitos</b>	<b>60</b>
	<b>c.3. Encuesta virtual de percepción del PAEC para Líderes Indígenas</b>	<b>24</b>		<b>a.2. Oportunidades de mejora</b>	<b>60</b>
	<b>c.4. Análisis de caso detallado</b>	<b>24</b>		<b>a.3. Recomendaciones</b>	<b>61</b>
<b>IV</b>	<b>Logros en la implementación del PAE para pueblos indígenas entre 2018-2020</b>	<b>26</b>		<b>b. Área 2: fortalecimiento de los procesos de planeación, concertación y contratación</b>	<b>61</b>
				<b>b.1. Éxitos</b>	<b>61</b>
				<b>b.2. Oportunidades de mejora</b>	<b>62</b>
				<b>b.3. Recomendaciones</b>	<b>62</b>
				<b>c. Área 3: fomento de la calidad</b>	<b>63</b>
				<b>c.1. Éxitos</b>	<b>63</b>
				<b>c.2. Oportunidades de mejora</b>	<b>63</b>
				<b>c.3. Recomendaciones</b>	<b>63</b>
				<b>d. Área 4: pertinencia cultural y fomento al autogobierno</b>	<b>64</b>
				<b>d.1. Éxitos</b>	<b>66</b>
				<b>d.2. Oportunidades de mejora</b>	<b>65</b>
				<b>d.3. Recomendaciones</b>	<b>65</b>
			<b>VIII</b>	<b>Referencias</b>	<b>32</b>



## Índice de tablas

<b>Tabla 1.</b>	Territorios seleccionados para los análisis de caso detallados	25
<b>Tabla 2.</b>	Número y valor de contratos PAE indígena celebrados en 2020	29
<b>Tabla 3.</b>	Descriptivos del valor unitario de las raciones PAEPI por modalidad y tipo, vigencia 2020	29
<b>Tabla 4.</b>	Promedio días PAE indígena contratados vigencia 2020	30
<b>Tabla 5.</b>	Modalidad de suministro	31
<b>Tabla 6.</b>	Aporte nutricional promedio de los complementos alimentarios am/pm - PAEPI	53
<b>Tabla 7.</b>	Aporte nutricional promedio de los complementos alimentarios almuerzo - PAEPI	53
<b>Tabla 8.</b>	Adecuación nutricional promedio de los complementos alimentarios JM/JT - PAEPI	53
<b>Tabla 9.</b>	Aporte nutricional promedio de los complementos alimentarios almuerzo - PAEPI	54
<b>Tabla 10.</b>	Aporte nutricional promedio del complemento industrializado de la entidad territorial Nariño- PAEPI	55

## Índice de figuras

<b>Figura 1.</b>	Operación del PAEPI	14
<b>Figura 2.</b>	Estructura de la evaluación del PAE para pueblos indígenas	18
<b>Figura 3.</b>	Fuentes de información análisis PAEPI	22
<b>Figura 4.</b>	Distribución estado de implementación Res.18858 del 2018 según entidades territoriales	33
<b>Figura 5.</b>	Distribución de población escolar identificada como indígena en el SIMAT 2020	45
<b>Figura 6.</b>	Distribución de población escolar identificada como indígena en el SIMAT 2020, atendida por el PAE	47
<b>Figura 7.</b>	Composición promedio de un Complemento AM/PM - PAEPI	49
<b>Figura 8.</b>	Composición promedio de un complemento alimentario almuerzo - PAEPI	50

## Índice de gráficas

<b>Gráfica 1.</b>	Tipo de complemento alimentario entregado en el PAEPI	31
<b>Gráfica 2.</b>	Percepción de líderes y lideresas indígenas respecto a las barreras a la apropiación y socialización del PAEPI	34
<b>Gráfica 3.</b>	Percepción de líderes y lideresas indígenas respecto a las barreras de coordinación de actores en el marco del PAEPI	34
<b>Gráfica 4.</b>	Percepción de líderes y lideresas indígenas respecto a las calidad y suficiencia de los espacios de socialización del PAEPI	36
<b>Gráfica 5.</b>	Cobertura de PAE para NNAJ identificados como indígenas en SIMAT 2019-2020	46
<b>Gráfica 6.</b>	Percepciones de los líderes y lideresas indígenas sobre el impacto y calidad del complemento	56

## II Introducción

# ¿Qué es el PAE para Pueblos Indígenas?

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) es uno de los programas sociales más antiguos y complejos operativamente que tiene el país. No solo tiene la responsabilidad de distribuir diariamente, durante todo el calendario escolar, alimentos inocuos, saludables y culturalmente pertinentes a más de 5.8 millones de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ), sino que debe tener en cuenta la heterogeneidad geográfica y poblacional del país, incluyendo la diversidad étnica y cultural.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2018, en Colombia hay alrededor de 1.9 millones de indígenas, representando el 4,4% de la población. Esta población se concentra principalmente en los departamentos de La Guajira (20%), Cauca (16%), Nariño (10,8 %) y Córdoba (10,6%). Para 2020, había un total de 430,945,946 NNAJ matriculados en el sector oficial identificados como indígenas en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT). Las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) con mayores niveles de matrícula indígena en 2020 eran Cauca (12,7%), Uribe (9,74%), La Guajira (8,6%) y Chocó (7,37%). La gran mayoría de los NNAJ indígenas están matriculados en establecimientos educativos mayoritariamente indígenas, que en general desarrollan procesos etnoeducativos y diferenciales.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y posteriormente el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, bajo la dirección del Ministerio de Educación Nacional (MEN), establecieron la necesidad de construir de manera conjunta con los pueblos indígenas,

representados por la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para Pueblos Indígenas (CONTCEPI), un modelo de operación diferencial para el PAE pertinente a las necesidades educativas de los NNAJ indígenas y que fomentara la recuperación y el respeto de los procesos culturales y alimentarios de los pueblos indígenas. Como resultado de este ejercicio de concertación, en 2018 surgió la Resolución 18858 (R/18858), por la cual se expidieron los lineamientos técnico-administrativos, los estándares y condiciones mínimas del PAE Para Pueblos Indígenas, en adelante, referido en adelante en este documento como PAEPI solo con fines prácticos sin que represente la sigla oficial de este modelo de operación.

El PAEPI fue diseñado con dos propósitos principales en mente: (i) promover el fortalecimiento de la alimentación propia, a través del diseño de ciclos de menú concertados con los pueblos indígenas y ajustados a sus procesos culturales referentes a la alimentación; y (ii) permitir que fueran los mismos pueblos indígenas quienes se encargaran de la operación de la alimentación escolar en los establecimientos educativos mayoritariamente indígenas. Por lo anterior, el objetivo principal del PAEPI es contribuir al acceso con permanencia de los NNAJ indígenas, a través de la entrega de un complemento alimenticio que ayude a recuperar y fortalecer los procesos culturales de alimentación (Ministerio de Educación Nacional, 2018).

## a.

### Características principales del PAEPI

En complemento a su objetivo general, el PAEPI fue diseñado para contribuir a fortalecer los procesos comunitarios de los pueblos indígenas. En particular, se estableció como parte de su alcance:

1. **Propiciar espacios que permitan fortalecer los saberes alimentarios propios, desde la cosmovisión de los pueblos indígenas y su interacción con saberes alimentarios de otras culturas, a través de la investigación e intercambio de experiencias.**
2. **Priorizar el uso de los productos cultivados en la región y formas de preparación propias de su cultura alimentaria**
3. **Aportar al fortalecimiento de la autonomía y de las estructuras de gobierno propio de los pueblos indígenas.**
4. **Articular el PAE con el Proyecto Educativo Comunitario - PEC implementado en el establecimiento educativo, respetando los procesos espirituales y culturales que hacen parte de la cosmovisión de los pueblos indígenas.**

#### a.1. Población objetivo

La población objetivo del PAEPI son los NNAJ indígenas matriculados —según el SIMAT— en los establecimientos educativos oficiales del país que atienden población mayoritariamente indígena. Las ETC deben incluir a los establecimientos educativos mayoritariamente indígenas dentro de la priorización del PAE, además de garantizar que en cada uno de ellos se preste el servicio de alimentación escolar a todos los NNAJ matriculados durante todo el calendario escolar.

#### a.2. Características del complemento alimentario

El eje central del componente alimentario y nutricional en el PAEPI es la estructuración de un Plan Alimentario Indígena Propio (PAIP). Este Plan, como estrategia de programación alimentaria definida en la R/18858, permite que las entidades territoriales y las autoridades de los pueblos indígenas concierten las características de los complementos que se van a ofrecer en como parte de la

alimentación escolar a los NNAJ beneficiarios, teniendo en cuenta unos mínimos requisitos técnicos y nutricionales.

El PAIP debe proponer (de forma concertada) al menos veinte menús variados, completos y culturalmente pertinentes, respaldados por sus respectivas recetas o guías de preparación y listas de intercambios de alimentos. Asimismo, los complementos alimentarios entregados en el PAEPI y presupuestados en el PAIP deben ser preparados en la sede educativa; deben aportar por lo menos un 20% de las calorías que requiere un NNAJ en un día —si es un complemento a.m. o p.m.— y un 30% si es un complemento almuerzo. Para este cálculo de calorías se toma como referencia el grupo de edad entre 9 y 13 años y 11 meses que trata la Resolución 3803 de 2016. Los establecimientos educativos donde se implemente el programa deben aplicar los lineamientos técnicos diferenciales definidos por la R/18858, acorde con sus usos, costumbres e identidad cultural, siempre garantizando que exista un proceso previo de concertación. Adicionalmente, los lineamientos diferenciales permiten el uso de la modalidad de olla comunitaria<sup>1</sup> de manera coherente con la cultura de cada uno de los pueblos indígenas.

Desde el punto de vista operativo, el PAIP además debe contener un plan de remisiones y un plan de compras, así como la descripción de los mecanismos de almacenamiento, conservación, cocción y transporte de alimentos, acorde a los medios disponibles y las particularidades culturales de cada pueblo indígena, según lo dispuesto en el literal b) del artículo 2, el literal a) del artículo 50 y el numeral 1 del artículo 7 de la Ley 21 de 1991.

#### a.3. Mecanismo de contratación

La R/18858 establece que las autoridades de los La R/18858 estableció que las autoridades de los pueblos indígenas deben manifestar a las entidades territoriales su interés de encargarse de la operación del PAE en sus territorios. Los pueblos indígenas pueden suscribir contratos con las entidades territoriales, a través de sus autoridades, cabildos, resguardos, asociaciones y organizaciones, siempre y cuando estos estén debidamente reconocidos en el Ministerio del Interior, tengan como mínimo un año de experiencia operando programas de alimentación escolar y demuestren una adecuada capacidad financiera y jurídica. En estos casos, las entidades territoriales pueden suscribir contratos directos y aplicar las modalidades establecidas en el artículo 3 del Decreto 2500 de 2010, compilado en el artículo 2.3.1.4.1.3 del Decreto 1075 del 26 de mayo de 2015, en el literal c del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, o en el literal h del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

<sup>1</sup> La olla comunitaria representa una tradición ancestral de los pueblos indígenas, la cual, desde lo comunitario, transmite los valores culturales de la alimentación propia y fomenta la convivencia armónica, cohesión del pueblo, solidaridad, reciprocidad, la reducción de costos y el buen vivir. Esta tradición dispone que la preparación de alimentos se realice para todos los estudiantes del establecimiento educativo y permite la confluencia de diferentes fuentes de financiación y aportes en especie por parte de la comunidad.



En caso de que los pueblos indígenas no estén interesados o no cuenten con la experiencia y capacidad administrativa para ejecutar el PAE, la entidad territorial, en concertación con las autoridades indígenas, puede contratar el servicio de alimentación escolar con un operador externo no indígena.

**b.**

## Lógica del funcionamiento del PAEPI

Al igual que el esquema de operación general del PAE, el proceso de implementación del PAEPI en territorio se puede resumir en las siguientes tres etapas:

### b.1. Planeación, concertación e inicio

El primer paso para la planeación consiste en la convocatoria y socialización del PAEPI por parte de la UAyA y de las entidades territoriales, a los pueblos indígenas. Es indispensable que las entidades territoriales definan suficientes instancias de convocatoria y de socialización del PAEPI a los pueblos indígenas, para que estos puedan tomar de manera oportuna e informada la decisión de encargarse de la operación de la alimentación escolar.

Los pueblos indígenas interesados en participar en la operación del PAEPI deben manifestar dicho interés a las entidades territoriales, quienes deben incorporar estas comunidades educativas dentro del proceso general de priorización, evaluación de condiciones operativas y planeación financiera del PAE. Paralelamente, la entidad territorial y las autoridades indígenas interesadas en operar la alimentación escolar deben iniciar el proceso de concertación del PAIP y de los costos del complemento alimentario. Como resultado de la concertación, se deben pactar las condiciones de operación que serán plasmadas en el contrato de suministro del PAEPI.

### b.2. Contratación y alistamiento

Durante esta etapa, la entidad territorial adelanta el proceso de contratación de conformidad con la ley, teniendo en cuenta las condiciones pactadas en el proceso de concertación, especialmente aquellas relacionadas con el PAIP, el número de días cubiertos del calendario escolar con el servicio de alimentación escolar y los costos del complemento alimentario. El contrato debe especificar con claridad la organización a cargo de la operación del PAEPI, que, en este caso, pueden ser las mismas autoridades indígenas, una organización que represente oficialmente al pueblo indígena, una organización que represente a otro pueblo indígena oriundo de otro territorio o un operador externo no indígena. Si bien, en la mayoría de los casos se observa que las entidades territoriales contratan a los cabildos o las asociaciones indígenas de las comunidades, en algunos casos es común encontrar organizaciones indígenas que agrupan la operación de varios pueblos distintos. Asimismo, en algunos casos, los pueblos indígenas mediante actas de las asambleas comunitarias y asambleas de autoridades indígenas consienten la respectiva contratación de operadores no indígenas para que implementen la alimentación escolar en sus territorios.

Como complemento al proceso de contratación, el operador del PAIP debe adelantar un proceso de alistamiento técnico antes de dar inicio a la operación, que incluye, entre otros, la definición de un plan de rutas, la entrega de documentación obligatoria y la revisión de las condiciones higiénico-sanitarias de las bodegas y plantas, en caso de que haya lugar. El inicio de la ejecución solo puede ocurrir una vez se haya cumplido con éxito el proceso de alistamiento.

### b.3. Ejecución, seguimiento y cierre

Durante esta etapa y según lo pactado en el PAIP, los operadores deben entregar diariamente, los complementos alimentarios en las cantidades correctas a todos los establecimientos educativos priorizados y definidos en el contrato. La R/18858 permite usar durante la ejecución del PAEPI mecanismos de almacenamiento, conservación, cocción y transporte de los alimentos que sean acordes a los medios disponibles y las particularidades culturales de cada pueblo indígena



Las entidades territoriales, la UAyA y las demás autoridades competentes deben adelantar un proceso efectivo de **seguimiento, monitoreo, control y evaluación del PAEPI**, que se enfoque en **garantizar la calidad de los complementos entregados.**

según lo dispuesto en el literal b) del artículo 211, el literal a) del artículo 50 y el numeral 1 del artículo 711 de la Ley 21 de 1991. Igualmente, de manera diferencial el PAIP permite una definición del plan de compras y abastecimiento a partir de los calendarios culturales de los diferentes pueblos indígenas.

En cada establecimiento educativo, las personas que interactúan en el proceso de implementación y desarrollo del PAEPI se les conoce como dinamizadores; existen tres tipos: i) dinamizadores político-organizativos (autoridades espirituales y autoridades tradicionales); ii) dinamizadores pedagógicos (sabedores y sabedoras, coordinadores pedagógicos o maestros comunitarios); iii) dinamizadores administrativos (directivos docentes, coordinadores administrativos, personal de gestión administrativa y los auxiliares de alimentos). Estos son la base de la gobernanza y control de la operación en el territorio.

Las entidades territoriales, la UAyA y las demás autoridades competentes deben adelantar un proceso efectivo de seguimiento, monitoreo, control y evaluación del PAEPI, que se enfoque en garantizar la calidad de los complementos entregados, en el cumplimiento

del operador de las condiciones contractuales y en la transparencia en la gestión presupuestal, administrativa, jurídica y financiera del PAE. Al igual que en el PAE mayoritario, el pago a los operadores en el PAEPI se realiza por complemento efectivamente preparado y servido, y se certifica a través de planillas diarias revisadas y debidamente suscritas por los rectores de los establecimientos educativos priorizados. Asimismo, el Comité de Alimentación Escolar (CAE) y la comunidad educativa en general tienen la responsabilidad de hacer un control social efectivo y denunciar cualquier tipo de irregularidad. Al final de cada contrato se debe hacer un proceso de cierre operativo y contable para liquidar y cerrar la operación.



Figura 1. Operación del PAEPI

La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender - (UApA) y las Entidades Territoriales (ET\*), establecen una bolsa común de recursos del PAE regular y adelantan un proceso de planeación.

SE REALIZA CADA AÑO

SE REALIZA PERIÓDICAMENTE SEGÚN LA PLANEACIÓN DE LA ET

## Gestión de complementos y beneficiarios

Convocatoria y concertación

Contratación

Supervisión

## Gestión territorial del PAE

## Gestión nacional del PAE

**Comunidad Educativa**  
La comunidad educativa conforma un Comité de Alimentación Escolar (CAE).

**Entidad Territorial**  
La ET adelanta la socialización y convocatoria del PAEPI a los pueblos indígenas.  
**Pueblos Indígenas**  
Los pueblos indígenas interesados manifiesta la intención de encargarse de la operación.

**ET & PI**  
La ET y el pueblo indígena concertan el PAEPI y los costos del mismo.

**ET**  
La ET asigna el número, la modalidad y el tipo de complementos alimentarios a entregar en cada establecimiento educativo.

**ET**  
La ET contrata al pueblo indígena, o a su delegado como operador, para que entregue el PAE en los establecimientos educativos priorizados.

**ET & CAES**  
La ET, en articulación con los Comités de Alimentación Escolar (CAEs) y la comunidad educativa, define el esquema de monitoreo, seguimiento, control, y evaluación para la supervisión del PAEPI.

**UApA**  
La UApA hace acompañamiento y presta asistencia técnica a las ET en los procesos de planeación y contratación.

**Comunidad Educativa**  
A diario, el rector (o su delegado) verifica y certifica la entrega de los complementos alimentarios en el establecimiento educativo.

**Operador**  
El operador entrega los insumos para preparar los complementos alimentarios y vincula al personal dinamizador en cada establecimiento educativo.

**ET & CAES**  
Los profesionales técnicos de las ET, el CAE y la comunidad educativa en general, verifican que la entrega de insumos en los establecimientos educativos se haga de manera adecuada.

**UApA**  
La UApA hace monitoreo permanente a la operación del PAEPI y a las visitas de seguimiento.

Los Complementos se entregan a los beneficiarios.



**ET**  
La ET le hace seguimiento periódico a los aspectos financieros, técnicos y jurídicos de la operación, genera planes de mejora en caso de ser necesario y evalúa el desempeño general del PAEPI.

**Operador**  
El operador recibe el pago según la cantidad de complementos alimentarios entregados de manera efectiva y en condiciones adecuadas de calidad e inocuidad.

**ET**  
La ET hace rendición de cuentas y mesas públicas para informar a la ciudadanía sobre el desempeño del PAEPI.

**i** La UApA consolida la información de las ET y hace seguimiento periódico a los aspectos financieros, técnicos y jurídicos de la operación, genera planes de mejora en caso de ser necesario y evalúa el desempeño general del PAE a nivel nacional.

**🏠** La UApA hace rendición de cuentas y promueve el ejercicio de control social y transparencia a nivel territorial.

**≠ Modalidades y tipos de complementos alimentarios del PAEPI**

**MODALIDAD**

- Olla comunitaria - Preparada en sitio (PS)
- Olla comunitaria - Comida saliente transportada (CCT)

**TIPO DE COMPLEMENTOS ADMITIDOS**

- Complemento almuerzo
- Complemento jornada mañana (Complemento AM)
- Complemento jornada tarde (Complemento PM)

\*ET: Hace referencia tanto a las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) como a las no certificadas.



## C.

### Estructura general del análisis de implementación del PAEPI

Desde 2018, el PAEPI ha operado en el territorio nacional e incorpora cada año a una mayor diversidad de pueblos indígenas. Si bien, hay muchas ventajas asociadas a la operación de un PAE para pueblos indígenas, hasta el momento no se cuenta con un análisis que permita establecer qué tanto este esquema de operación ha permeado al día a día del PAE y qué retos persisten en la ejecución de la R/18858 en territorio. Por lo anterior, este documento presenta un análisis de la implementación que ha tenido el PAE indígena desde su inicio. A partir de un desglose cualitativo y cuantitativo de las dinámicas operativas y los arreglos de implementación en los distintos territorios del país, el análisis busca identificar retos y oportunidades para el fortalecimiento del PAEPI que puedan ser aprovechados por la UApA para su direccionamiento estratégico en los próximos años. Así, este documento recopila, caracteriza y analiza los insumos, procesos y resultados asociados a la implementación del PAEPI hasta el año 2020 y hace un examen de la cadena de valor del PAE indígena, al identificar cuellos de botella operativos, desafíos recurrentes que enfrentan las Entidades Territoriales en las etapas de operación del PAE (planeación, contratación, alistamiento, ejecución y seguimiento) y oportunidades de mejora de la política misma.

Luego de esta introducción, la siguiente sección describe la estructura metodológica del análisis; la tercera sección resume los principales logros de la implementación del PAEPI durante el periodo 2018-2020; la cuarta sección presenta los resultados relacionados con la implementación y estructura operativa del PAEPI; la quinta sección expone los principales resultados en términos del cumplimiento de los objetivos del PAEPI; y, finalmente, la sexta sección concluye y presenta las principales lecciones aprendidas y las recomendaciones para el fortalecimiento de la operación del PAEPI en cada territorio.

*“Desde 2018, el PAEPI ha venido operando en el territorio nacional, incorporando cada año a una mayor diversidad de pueblos indígenas”*

## III Metodología del análisis

## a.

### Objetivos

El análisis tiene como objetivo general hacer un balance de la implementación del PAE para pueblos indígenas durante el año 2020 —propuesto por la R/18858 de 2018—, al identificar sus principales resultados, éxitos y oportunidades de mejora. Este análisis buscó generar insumos y recomendaciones que permitieran a la UApA, a las entidades territoriales (ETC y ETnC), y demás actores institucionales, fomentar, fortalecer y promover la alimentación escolar en los pueblos indígenas, como parte del respeto a su autonomía y autodeterminación. Por lo anterior, este estudio no constituye una evaluación de impacto o una valoración definitiva de los resultados obtenidos. El PAEPI es un esquema de operación cuyo inicio es aún muy reciente y, por tanto, no resulta adecuado en este momento adelantar una evaluación o valoración definitiva de sus resultados o impactos. Por el contrario, el análisis se centró en recopilar, caracterizar y examinar los insumos, procesos e implementación del PAEPI en 2020 a partir de una metodología que incluyó tanto análisis cuantitativos como cualitativos.

El estudio recogió y documentó las percepciones de los distintos actores en torno al desarrollo y la evolución de los procesos de implementación del PAEPI, y usó algunos indicadores cuantitativos para enriquecer las conclusiones. Así, el rol de la información cuantitativa en el reporte es para fortalecer la explicación de los hallazgos cualitativos. El análisis se estructuró en torno a tres objetivos específicos:

1. Identificar las fortalezas y oportunidades de mejora a partir de la adopción y operación del PAEPI en territorio a partir de una evaluación de sus insumos y procesos.
2. Documentar los principales resultados de la implementación del PAEPI en cuanto a la apropiación del esquema de operación, acceso a las poblaciones, calidad, pertinencia cultural, fomento y promoción del autogobierno, y recuperación/fortalecimiento de los procesos culturales asociados a la alimentación.
3. Ilustrar de forma detallada la implementación del PAEPI en cinco instituciones educativas del país, identificando sus principales éxitos e impactos en los pueblos indígenas visitados.

# b.

## Alcance y componentes del análisis

El análisis tuvo en cuenta los siguientes puntos críticos dentro de la cadena de implementación del PAEPI:

- Insumos:** se refiere a los requerimientos en términos de información, capital humano, recursos financieros, conocimiento y asistencia técnica, entre otros, que tiene el PAEPI y que determina: (i) su adopción en un territorio en particular; (ii) su éxito en la etapa de planeación e inicio; y (iii) su pertinencia respecto a las necesidades, capacidades y conocimientos de los pueblos indígenas.
- Procesos:** es la estructura que definen los territorios para transformar sus insumos en raciones culturalmente pertinentes y que materialicen los resultados esperados por el PAEPI. Aquí se consideraron todos los procesos que efectúan las entidades territoriales, operadores indígenas, comunidades, pueblos y autoridades indígenas, y sedes educativas a lo largo de toda la cadena de implementación del Programa.
- Resultados de implementación:** apunta a la capacidad que tienen las raciones entregadas por el PAEPI para responder a las expectativas de los pueblos indígenas y lograr los resultados esperados. Este componente se concentró en analizar las percepciones sobre el nivel de apropiación del esquema de operación, la calidad y pertinencia cultural de los alimentos entregados, el acceso de NNAJ indígenas y la promoción y el fomento de la autonomía de los pueblos indígenas.
- Valoración de los beneficiarios:** remite a la percepción de impactos que tienen los pueblos indígenas, las familias y los beneficiarios del PAEPI.

Los resultados se agruparon en dos componentes: un análisis operativo, que recoge las conclusiones de los insumos y procesos; y un análisis de resultados de la implementación, que recoge los principales éxitos e impactos de la operación del PAEPI, con relación a sus objetivos, y la valoración que tienen los pueblos indígenas y entidades territoriales consultadas respecto al modelo.



Figura 2. Estructura de la evaluación del PAE para pueblos indígenas

Fuente: elaboración propia



## b.1. Análisis operativo: insumos y procesos

Este componente tomó como referencia una serie de conversatorios que el Banco Mundial realizó entre los meses de abril y julio de 2021 a veintinueve ETC que operaron o intentaron operar el PAE para pueblos indígenas durante el 2020, e identificó aspectos clave en las etapas de planeación, concertación, contratación, implementación, monitoreo y seguimiento. Asimismo, este componente recoge los resultados de la percepción de dieciocho líderes y lideresas indígenas en dieciséis departamentos del país<sup>2</sup>. En general, esta sección del análisis buscó indagar sobre los siguientes aspectos:

1. El proceso de concertación que tienen las entidades territoriales y los pueblos indígenas para adoptar o no el PAEPI en sus territorios.
2. Las brechas existentes con relación a los equipos, el personal, los conocimientos y los recursos que enfrentan las entidades territoriales y los pueblos indígenas para adoptar el PAEPI.
3. Las necesidades de asistencia técnica y capacitación sobre el proceso de gestión del PAEPI para las entidades territoriales y los pueblos indígenas.
4. Los retos que enfrentan las entidades territoriales y los pueblos indígenas en el proceso de planeación, contratación y financiación del PAEPI.
5. El esquema de monitoreo, control, evaluación y gestión social durante la implementación del PAEPI.

Este componente además analiza cómo las entidades territoriales y los pueblos indígenas estructuran sus procesos operativos, para identificar oportunidades de mejora, cuellos de botella o riesgos que puedan afectar la calidad u oportunidad del programa en el futuro.

## b.2. Análisis de resultados de la implementación y valoración de los actores

En los resultados de la implementación se consideraron tres áreas clave: (i) acceso; (ii) calidad y pertinencia cultural de los complementos alimentarios; y (iii) autogobierno y recuperación o fortalecimiento de los procesos culturales

asociados a la alimentación. Estas áreas fueron derivadas del objetivo principal y alcance que propone la R/18858 para el PAEPI en su artículo 2. Por tanto, los resultados de este análisis permiten aproximarse al avance en el cumplimiento de los objetivos del esquema de operación, sin llegar a ser una evaluación definitiva ni de impacto.

### i. Acceso

A partir de la información disponible del SIMAT durante el año 2020 y datos administrativos de la UApa, se revisó la cobertura que ha alcanzado el PAEPI respecto a sus potenciales beneficiarios para identificar en qué zonas del país hace falta profundizar la adopción de este esquema de operación diferencial.

### ii. Calidad y pertinencia cultural de la ración

Para la evaluación de la calidad objetiva, el equipo del Banco, a partir de la revisión de los ciclos de menús del PAEPI, examinó los complementos alimentarios indígenas con base en lo establecido en la R/18858 y en el PAE mayoritario<sup>3</sup>. Se analizaron temas clave como la composición de los menús, la variedad de los alimentos, los tipos de preparaciones y los aportes nutricionales. Esta revisión se hizo con la información disponible y, por tanto, no es un resultado generalizable a todo el país. Sin embargo, el análisis permitió identificar posibles brechas en términos de apropiación del esquema de operación diferencial y del fomento de hábitos saludables dentro del PAEPI, lo cual es un objetivo general del PAE.

Finalmente, la evaluación de los aspectos culturales de la calidad se hizo a partir de las encuestas a líderes indígenas y de los estudios de caso, y consistió en una recapitulación de las percepciones que tienen los pueblos indígenas respecto al complemento alimentario que entrega el PAEPI. Así, este análisis incluye aspectos como pertinencia de los alimentos entregados, de los modos de preparación, de los métodos de almacenamiento y coherencia de los complementos alimentarios con las expectativas comunitarias de los pueblos indígenas.



### iii. Autogobierno y recuperación/fortalecimiento de los procesos culturales asociados a la alimentación

De acuerdo con la R/18858, la implementación del PAEPI en los establecimientos educativos que atienden población mayoritariamente indígena deberá realizarse según los principios, objetivos y particularidades culturales de cada pueblo indígena. Por lo tanto, esta parte se enfocó en entender cómo se han concebido y ejecutado las siguientes acciones:

- Priorizar el uso de los productos cultivados en la región y las formas de preparación propias de su cultura alimentaria.
- Aportar al fortalecimiento de la autonomía y de las estructuras de gobierno propio de los pueblos indígenas.
- Articular el PAE con el Proyecto Educativo Comunitario (PEC), implementado en el establecimiento educativo, respetando los procesos espirituales y culturales que hacen parte de la cosmovisión de los pueblos indígenas.

Estas áreas se evaluaron tanto en las encuestas de percepción a los líderes de algunos pueblos indígenas, como de forma más profunda en los cinco análisis de caso detallados.

<sup>2</sup> Para recoger la percepción de los líderes y lideresas indígenas se estableció una encuesta virtual que se compartió en el CONTCEPI y que estuvo disponible entre el 13 de agosto de 2021 y el 4 de abril de 2022. Durante este periodo, se obtuvieron dieciocho respuestas que son las que se usan en este informe.

<sup>3</sup> Durante el presente análisis, en aspectos muy puntuales descritos más adelante se tomó como referencia el PAE regular o mayoritario con los Lineamientos Técnicos y Administrativos vigentes en el momento, que correspondían a aquellos consignados en la Resolución 29452 de 2017.

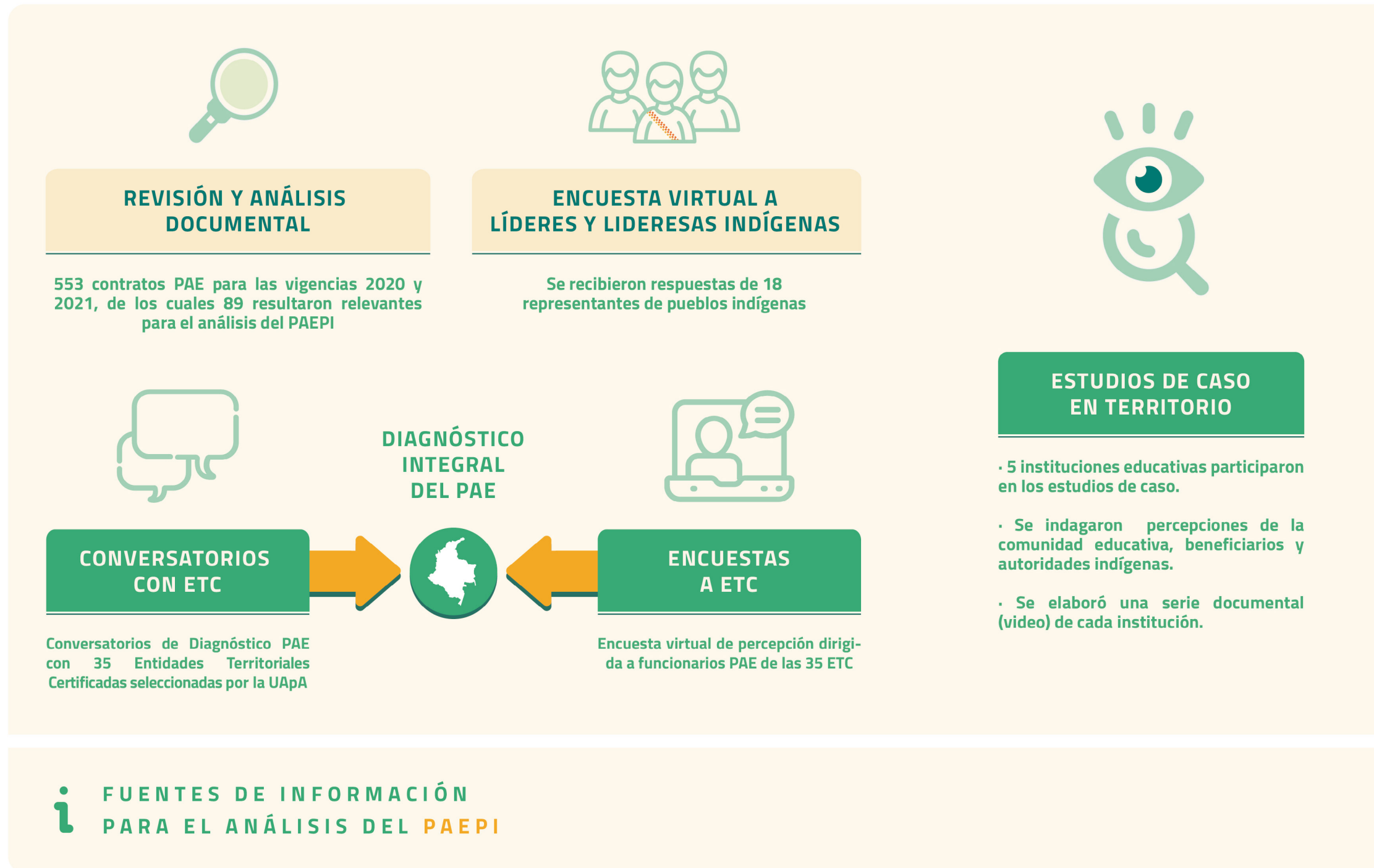
C.

## Metodologías y fuentes de información empleadas en el análisis

El estudio propuesto usó las siguientes formas de análisis y de recolección de la información (figura 3):

Figura 3. Fuentes de información de análisis del PAEPI

Fuente: elaboración propia



### c.1. Revisión y análisis documental

Se adelantó una revisión de los contratos, las minutas, los ciclos de menú y los demás documentos aportados por las UApA con respecto a la ejecución del PAEPI entre 2018 y 2020. Se revisaron 96 carpetas virtuales compartidas por la UApA con información de 95 Entidades Territoriales Certificadas (entidades territoriales). En total, se revisaron un total de 553 contratos PAE vigentes entre 2019 y 2020, de los cuales 89 contratos resultaron relevantes para el análisis del PAEPI. Las entidades territoriales con mayor número de contratos revisados fueron Cauca (27, 30%), La Guajira (15, 17%), Uribia (13, 15%) y Riohacha (8, 9%). Adicionalmente, de acuerdo con la documentación disponible por la UApA, se verificaron 57 ciclos de menú correspondientes a doce entidades territoriales a partir de los cuales se identificaron patrones de composición de menú y variedad de alimentos. También, se pudo considerar la información del aporte nutricional de los complementos alimentarios de nueve entidades territoriales.

### c.2. Diagnóstico Integral del PAE

Se efectuaron conversatorios de diagnóstico PAE con 35 entidades territoriales<sup>4</sup> seleccionadas por la UApA, entre los meses de abril y julio de 2021, siendo abril el mes con mayor número de encuentros con veintitrés (65,71%), seguido por mayo con ocho encuentros (22,86%), luego junio con tres encuentros (8,57%) y finalmente julio con un encuentro (2,86%). La fecha de inicio de conversatorios fue el 15 de abril de 2021 y la fecha de finalización fue el 8 de julio de 2021; se necesitaron cuatro meses para su culminación por efectos de las restricciones impuestas por la pandemia del COVID-19. El número total de participantes fue de 204; Boyacá fue la ETC con mayor número de participantes (21, es decir el 10,29%), seguida por Santander (17, es decir el 8,33%). Con relación a los roles de los participantes, en todos los casos fueron los líderes del equipo PAE. En general, se contó con la participación de nutricionistas, líderes de análisis de la información, líderes del equipo de apoyo de la supervisión, el equipo de apoyo de la supervisión y miembros de equipos técnicos, financieros, administrativos y jurídicos. De las 35 entidades territoriales entrevistadas, veintiún manifestaron haber implementado o estar en proceso para implementar el PAEPI durante 2020 y 2021. Los resultados del diagnóstico integral del PAE se complementaron con los resultados de una encuesta virtual de percepción dirigida a los líderes del equipo PAE de las 35 ETC que participaron en los conversatorios.

<sup>4</sup> Las ETC participantes fueron Amazonas, Antioquia, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Boyacá, Buenaventura, Cali, Cartagena, Cauca, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Florencia, Girón, Guainía, Huila, Ibagué, Medellín, Meta, Nariño, Norte Santander, Palmira, Putumayo, Risaralda, Sahagún, San Andrés, Santa Marta, Santander, Sucre, Tolima, Uribia, Vichada, Villavicencio y Yopal.



### c.3. Encuesta virtual de percepción del PAEC para Líderes Indígenas

Con el fin de complementar la información recopilada en los diagnósticos y conversatorios con las ETC, se estructuró una encuesta virtual de percepción para líderes y lideresas indígenas, que fue socializada y difundida en al menos tres escenarios<sup>5</sup> con algunos representantes de la CONTCEPI y que estuvo disponible entre agosto de 2021 y abril de 2022. La encuesta buscó complementar los hallazgos del diagnóstico y se enfocó en recoger la percepción de los representantes de los pueblos indígenas sobre la estructura, concertación, implementación y resultados del PAEPI. El anexo 1 incluye el cuestionario para entidades territoriales en Kobo.

En total se recibieron respuestas de dieciocho líderes y lideresas indígenas de dieciséis municipios en diez departamentos del país. La mayoría de los encuestados se encontraban en los departamentos de Córdoba (22,2%), Nariño (16,7%) y Sucre (16,7%). Estos eran gobernadores o gobernadoras del cabildo (33,3%), representantes legales de sus comunidades o pueblos indígenas (16,7%), autoridades indígenas (11,1%) u otros roles (38,9%). Los detalles de la muestra se presentan en el anexo 2.

### c.4. Análisis de caso detallado

Por último, en aras de realizar una triangulación de la información y fortalecer los análisis cualitativos, se efectuaron cinco estudios de caso en igual número de establecimientos educativos de distintas regiones del país donde se implementó el PAEPI entre 2020-2022, con el fin de recoger percepciones de la comunidad educativa, beneficiarios y autoridades indígenas en torno a cuatro aspectos:

- 1. Gobernanza, planeación e inicio:** al identificar las dinámicas territoriales propias, la autonomía, la participación de los pueblos indígenas en la operación del PAE, el proceso de concertación entre las ETC y los pueblos indígenas, el proceso de contratación de operadores indígenas, la definición del PAIP y los procesos administrativos.
- 2. Pertinencia cultural:** al incluir alimentos y preparaciones autóctonas en los menús y la identificación de hábitos alimentarios locales.

- 3. Recuperación y fomento de la cultura alimentaria propia:** al introducir los alimentos que se cultivan, producen o pescan localmente, teniendo en cuenta su disponibilidad y la capacidad productiva de las comunidades.
- 4. Impactos y satisfacción de los actores:** al indagaren las propias comunidades indígenas el significado de operar el propio PAEPI, la contribución del PAEPI a la asistencia y permanencia de los estudiantes, las fortalezas, sugerencias, oportunidades de mejora y percepción de la R/18858.

Los territorios seleccionados para los estudios de caso fueron los siguientes:

Tabla 1. Territorios seleccionados para los análisis de caso detallados

ENTIDADES TERRITORIALES	URIBIA	CAUCA	CASANARE	SANTA MARTA	GAUVIARE
REGIÓN	Caribe	Pacífico	Orinoquía	Caribe	Amazonía
INTITUCIÓN EDUCATIVA	Institución Etnoeducativa Rural Puerto Nuevo	Institución Educativa Técnica Ambalo Sede Miraflores	Institución Educativa Promoción Indígena IEA PUDI	Institución Etnoeducativa Distrital Zalemaku Sertuga	Institución Educativa Indígena Panuré
PUEBLO INDÍGENA	Wayuu Talaptajirrawa	Ampiule, Ambaló Ampiu	Saliba	Wiwa	Tukanos Orientales
UBICACIÓN	Puerto Nuevo	Silvia	Orocué	Vereda El Encanto	Panuré

Para cada caso se elaboró un documento que resume los principales resultados de la visita, incluyendo una video-etnografía con una duración de no más de 6 minutos. Tanto los estudios de caso como los videos pueden ser consultados en el anexo 3.

<sup>5</sup> Convocados por la UApA y llevados a cabo virtualmente con algunos miembros de la CONTCEPI los días 8 de octubre de 2021, 2 de noviembre de 2021 y 23 de febrero de 2022.

# IV

## Logros en la implementación del PAE para pueblos indígenas entre 2018-2020

A partir de la revisión documental, y en particular, de los contratos provistos por la UApA, se identificaron los siguientes hechos estilizados que resumen, de manera general, la operación del PAEPI durante el 2020.

### i. Luego de la expedición de la R/18858 a finales de 2018, la implementación del PAEPI tardó al menos un año en ejecutarse en el territorio

Según la revisión documental y el análisis de los contratos suministrados por la UApA, el inicio de la operación del PAEPI en territorio se dio mayoritariamente en 2020. Si bien algunas entidades territoriales como La Guajira, Uribia, Cauca, Magdalena y Nariño venían implementando contrataciones diferenciales con pueblos indígenas desde antes de 2018, en la gran mayoría de las entidades territoriales el año 2019 se empleó para adelantar la apropiación, socialización, convocatoria y planeación del PAEPI. Lo anterior sugiere no solo que el PAEPI es en general un esquema de operación aún muy reciente, sino que su año de inicio efectivo coincidió con la pandemia del COVID-19, lo que definitivamente implicó mayores retos operativos para las entidades territoriales y los pueblos indígenas.

Es necesario resaltar que las ETC como Nariño, Buenaventura y Guaviare habían adelantado procesos de concertación y de contratación con indígenas desde 2016, antes de la expedición de la R/18858. La ETC de Uribia aseguró que el Departamento de La Guajira había participado activamente en las discusiones de la R/18858 desde 2017, y que varias entidades territoriales del Departamento tenían operaciones diferenciales previas. Maicao, por ejemplo, contaba desde antes de 2018 con minutas diferenciales para los pueblos indígenas. En Vaupés, como parte de las mesas de trabajo realizadas en 2019 entre las entidades territoriales y los representantes de asociaciones indígenas, se acordó la inclusión de alimentos de la región en la minuta y/o las listas de intercambio de alimentos.

Durante el 2019, las entidades territoriales y el MEN se enfocaron principalmente en identificar a las comunidades indígenas en los territorios, crear espacios de socialización de la R/18858, generar espacios de concertación y proveer asistencia técnica a las comunidades. El éxito de este proceso fue dependiente del nivel de organización preexistente de los pueblos indígenas y, por tanto, mientras que, en algunas entidades territoriales como Cauca o Nariño la concertación fue relativamente rápida y efectiva, en otras como Huila y Boyacá tomó casi todo el año, donde no se lograron acuerdos. Una vez finalizada la concertación, la mayoría de las entidades territoriales se enfocaron en llevar a cabo los temas más operativos necesarios para la planeación y etapa precontractual tales como: la priorización de las instituciones con población mayoritariamente indígena; el desarrollo de los estudios previos para la contratación; la definición de los anexos técnicos y minutas de los contratos; la manifestación de interés de los pueblos indígenas; la asistencia técnica a los pueblos indígenas en temas jurídicos, administrativos y financieros; y la concertación y aprobación del PAIP, entre otros.

Dentro de los retos más representativos citados por las entidades territoriales<sup>6</sup> y que causaron demoras en los procesos de planeación y contratación se encuentran: (i) la convocatoria a las autoridades indígenas; (ii) la manifestación de interés por parte de las comunidades; (iii) los procesos de concertación; y (iv) las restricciones legales a la contratación de comunidades indígenas. Este aspecto se expande en la sección de resultados de insumos y procesos.

### ii. 36 ETC implementaron o intentaron implementar el PAEPI durante el 2020

La revisión de los contratos y de la información documental disponible mostró que para el año 2020, 36 ETC (37,5%) tenían algún grado de implementación de la R/18858. De esas, 25 (69,4%) habían finalizado la concertación y estaban operando, cuatro (11,1%) estaban en proceso de concertación y no habían iniciado la operación, y las siete restantes (19,4%) lo habían intentado, pero se enfrentaron a barreras administrativas. Consecuentemente con la distribución de población indígena del país, en 2020 el 40% de las ETC que ejecutaron el PAEPI se ubicaron en la región Caribe, el 28% en la región Pacífica, el 24% en la Amazonía y Orinoquía, y el 8% en la región Andina.

Entre las ETC que manifestaron haber intentado implementar el PAEPI, pero que tuvieron dificultades se encontraban Amazonas, Boyacá, Guainía, Meta, Santander, Sucre, Tolima y Vaupés. Las principales barreras manifestadas por dichas ETC incluyen la falta de experiencia de las organizaciones indígenas y las dificultades para suplir las demandas de alimentos para abastecer la operación. En el caso de Guainía, las barreras estuvieron dadas por los requisitos contractuales, en particular, el proceso de expedición de pólizas, las cuales no pudieron ser generadas al operador por falta de capacidad financiera. Esta misma situación se evidenció en 2022 para la ETC de Guaviare.

A pesar de no haber podido iniciar la operación del PAEPI, algunas ETC, como Amazonas, han realizado esfuerzos por diseñar ciclos de menús diferenciales e incluir alimentos autóctonos teniendo en cuenta las costumbres y hábitos culturales. Lo anterior sugiere que en algunos territorios la R/18858 ha logrado impactar de forma positiva en el fortalecimiento del enfoque diferencial y en la pertinencia étnica de la alimentación escolar.

A fecha de corte de julio de 2021, cuatro ETC<sup>7</sup> se encontraban gestionando el proceso de implementación del PAEPI, con la identificación de pueblos indígenas en el territorio, indagación de posibles operadores, gestión de los procesos de concertación o adelantando los estudios de costos del complemento alimentario indígena.

<sup>6</sup> Si bien la R/18858 de 2018 no excluye la posibilidad de que las ETCnC contraten directamente la operación del PAE con pueblos indígenas, la falta de disponibilidad de información para estos casos hizo que este análisis no pudiera ser concluyente al respecto. Por tanto, este reporte se concentra en la gestión de las ETC y no de las ETCnC.

<sup>7</sup> Amazonas, Antioquia, Huila y Risaralda.



**iii. Durante el 2020, el PAEPI atendió al 84,8% de los NNAJ indígenas matriculados en el sistema educativo oficial y reportados en el SIMAT. Esto representa un incremento de casi 5.6 puntos porcentuales respecto al 2019**

De los 430.946 NNAJ matriculados en el sector oficial identificados como indígenas, la mayoría se concentra principalmente en las ETC del Cauca (12, 7%), Uribia (9, 8%), La Guajira (8.6%), Chocó (7, 4%) y Córdoba (7%). Del total de estudiantes indígenas matriculados en 2020 (430.946), se atendieron un total de 365.471 con el PAE, lo que corresponde al 84,81% de la población total. Lo anterior representa un incremento de 5.6 puntos porcentuales respecto a 2019, es decir, alrededor de 25.656 NNAJ indígenas que no recibían PAE en 2019, comenzaron a recibirlo en 2020.

**iv. Durante el 2020, el 97% de los contratos de PAEPI se suscribieron con autoridades y/o cabildos indígenas, esto representó una inversión cercana a los 90 mil millones de pesos al año**

De las 25 ETC que implementaron el modelo de contratar la operación indígena de manera independiente al PAE mayoritario, solo diecisiete<sup>8</sup> lograron reportar en detalle la información acerca de sus contratos. De los 89 contratos del PAEPI reportados por las diecisiete ETC, 86 (97%) fueron celebrados con autoridades, con cabildos indígenas o con uniones temporales en donde al menos una de las partes era una autoridad o cabildo indígena. De estas mismas diecisiete ETC, solo tres hicieron contratación con operadores externos<sup>9</sup> no indígenas, en algunos casos avalados por las autoridades indígenas. La alta tasa de contratación directamente con autoridades, cabildos o asociaciones de los pueblos indígenas representa un gran logro del PAEPI durante su primer año de implementación, en tanto refleja un compromiso de las ETC y de los pueblos indígenas por encontrar mecanismos que permitan a las comunidades indígenas operar directamente su alimentación escolar.

De las diecisiete ETC de las que se obtuvo información, se observó que, en promedio, suscribieron aproximadamente tres contratos durante el 2020, excluyendo a Cauca y Uribia que tienen un número superior de contratos (veintisiete y trece, respectivamente) a causa de la amplia diversidad de pueblos indígenas en el territorio. El 35% de las ETC tuvieron

un solo contrato durante el año. En general, la pluralidad de contratos en un año se explica en el 59% de las ETC por la necesidad de responder a las demandas de pueblos indígenas distintos, mientras que el 6% se debió a la suscripción de varios contratos distintos con un mismo pueblo indígena. Lo anterior refleja que la lógica de contratación se hace por el año o por periodos largos, lo cual contrasta positivamente con el PAE regular en donde generalmente tienen lugar hasta tres procesos licitatorios al año.

En total, la contratación reportada por las diecisiete ETC de las que se tenía información representa una inversión de 91.2 mil millones de pesos, siendo Uribia la que agrupa la mayor cantidad de contratos y recursos (21.2 mil millones, 23%) a causa de su alta concentración de población escolar identificada como indígena. Asimismo, estas ETC representan el 73,2% de la cobertura total del PAEPI durante el 2020 (ver tabla 2).

En cuanto al valor unitario, la tabla 3 resume los valores mínimos, máximos y promedio de los complementos alimenticios suministrados en el PAEPI según modalidad y tipo. Se evidencia que en general, los mayores costos se encuentran en el complemento almuerzo en modalidad preparada en sitio<sup>10</sup>, oscilando entre \$1.844 y \$5.858, con un promedio de \$3.383, donde el 75% de las raciones se encuentra por debajo de los \$3.960. Este valor resulta muy similar al costo que tiene un almuerzo en el PAE no indígena. Según datos administrativos de la UAPA, el costo promedio de un complemento tipo almuerzo en el MAEM 2019 fue de \$3.274, lo cual refleja que la implementación del PAEPI no parece estar generando costos adicionales significativos para las ETC. Respecto al costo de los complementos tipo JM/JT preparados en sitio, se puede observar que oscila entre \$1.650 y \$3.236, con un promedio de \$2.171. Este comportamiento es consistente con el observado en el PAE mayoritario, donde el costo promedio de este complemento tipo asciende a \$2.337.

**v. En el año 2020, los contratos del PAEPI tuvieron una duración promedio de 136 días del calendario escolar, lo cual representa una brecha de 44 días respecto a la duración estándar del calendario escolar**

De acuerdo con los contratos disponibles, se observó que el 41% de las entidades territoriales contrató el PAEPI para el calendario escolar completo (180 días o más de atención), es decir, que según la información disponible el 29%

Tabla 2. Número y valor de contratos PAE indígena celebrados en 2020

Fuente: elaboración propia con base en datos administrativos suministrados por la UApA.

NOMBRE DE LA ETC	No. de Beneficiarios	%	No. Contratos	%	Valor Contratos	%	Días calendario promedio
CASANARE	1865	0,7%	3	3,4%	\$ 3.058.413.509	3,4%	213
CAUCA	75146	29,0%	27	30,3%	\$ 9.642.806.000	10,6%	134
CESAR	6909	2,7%	4	4,5%	\$ 1.131.810.624	1,2%	42
CHOCÓ	28826	11,1%	2	2,2%	\$ 9.967.454.280	10,9%	170
LA GUAJIRA	28531	11,0%	15	16,6%	\$ 13.194.143.280	14,5%	180
MAGDALENA	4436	1,7%	2	2,2%	\$ 1.523.262.864	1,7%	116
MAICAO	15159	5,9%	2	2,2%	\$ 7.329.488.341	8,0%	165
NARIÑO	27259	10,5%	4	4,5%	\$ 9.890.660.567	10,8%	148
PUTUMAYO	4820	1,9%	1	1,1%	\$ 1.498.441.600	1,6%	80
RIOHACHA	15476	6,0%	8	9,0%	\$ 7.019.913.600	7,7%	180
SANTA MARTA	605	0,2%	1	1,1%	\$ 190.908.900	0,2%	105
SINCELEJO	4474	1,7%	1	1,1%	\$ 1.156.155.150	1,3%	75
TUMACO	2954	1,1%	1	1,1%	\$ 728.456.400	0,8%	90
TURBO	469	0,2%	1	1,1%	\$ 120.214.080	0,1%	90
URIBIA	36555	14,1%	13	14,6%	\$ 21.196.427.586	23,2%	206
VALLE DEL CAUCA	1646	0,6%	1	1,1%	\$ 842.916.600	0,9%	180
VALLEDUPAR	3775	1,5%	3	3,4%	\$ 2.696.935.500	3,0%	180
	<b>258905</b>	<b>100%</b>	<b>89</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 91.188.408.881</b>	<b>100%</b>	<b>138</b>

Tabla 3. Descriptivos del valor unitario de las raciones PAEPI por modalidad y tipo, año 2020

Fuente: elaboración propia con base en datos administrativos suministrados por la UApA.

MODALIDAD	Tipo	Promedio	Desv. Est.	Mínimo	Máximo	P25	P50	P50
INDUSTRIALIZADA (IND)	Complemento JM/JT	\$1.738	\$-	\$1.738	\$1.738	\$1.738	\$1.738	\$1.738
PREPARADA EN SITIO (PS)	Almuerzo	\$3.383	\$917	\$1.844	\$5.858	\$2.847	\$3.295	\$3.960
PREPARADA EN SITIO (PS)	Complemento JM/JT	\$2.171	\$413	\$1.650	\$3.236	\$1.650	\$2.351	\$2.520

<sup>8</sup> Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, La Guajira, Magdalena, Maicao, Nariño, Putumayo, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo, Tumaco, Turbo, Uribia, Valle del Cauca y Valledupar.

<sup>9</sup> Comercializadora Palacios en Turbo; Fundación Alta Gracia en Sincelejo; y UT Putumayo Avanza en Putumayo.

<sup>10</sup> Modalidad preparada en sitio es aquella donde se realiza la preparación y consumo de los alimentos directamente en las instalaciones de la sede educativa.



de los NNAJ beneficiarios del PAEPI recibieron alimentación escolar todos los días del calendario escolar. Otro 41% hizo contrataciones entre 90 y 179 días, lo cual representa el 39, 4% de los NNAJ beneficiarios del PAEPI. Finalmente, el 17, 6% contrataron menos de 90 días, es decir, el 4, 6% de los beneficiarios. El 26, 8% restante de la cobertura total del PAEPI estaba asociado a ETC que no se incluyeron en el presente estudio o no tenían información disponible. Ahora bien, puede existir la posibilidad de que luego de finalizados estos análisis las ETC hayan suscrito nuevos contratos para finalizar el calendario escolar. En este caso, dichos nuevos contratos no alcanzaron a ser tenidos en cuenta en el presente análisis.

En principio, los resultados de contratación indican que en algunas entidades territoriales hubo demoras en el inicio de la operación, lo cual sugiere que existen retos en la planeación financiera o retrasos en la concertación o legalización de los contratos con los pueblos indígenas. Ahora bien, para algunas otras entidades territoriales, la duración de los contratos pudo verse afectada por la declaratoria de emergencia por el COVID-19 en marzo de 2020, periodo en el cual las entidades territoriales tuvieron que suspender temporalmente el servicio y buscar mecanismos de ajuste a los contratos para dar continuidad al PAEPI<sup>11</sup>. En general, las ETC entrevistadas en el diagnóstico confirmaron lo que se encuentra en la revisión documental, en lo referente a los retos y demoras en el proceso de planeación —principalmente en la concertación—, como los retrasos experimentados por algunas ETC a causa de la pandemia.

### vi. La mayoría de las entidades territoriales adoptaron la modalidad preparada en sitio y el complemento alimentario almuerzo para la operación del PAEPI

De acuerdo con la información de los contratos analizados en las diecisiete entidades territoriales, se encontró que todas adoptaron las modalidades de PS o comida caliente transportada (CCT<sup>12</sup>), y tan solo Nariño<sup>13</sup> adoptó además la modalidad industrializada<sup>14</sup> (ver tabla 5). En particular, el uso de la modalidad industrializada no es consistente con el proceso de fomento a la identidad alimentaria propia de los pueblos indígenas, en tanto no es usual encontrar alimentos industrializados que sean autóctonos de las comunidades indígenas. En este caso, la ETC de Nariño sustentó la elección de la modalidad industrializada por la imposibilidad de contar con el concepto higiénico-sanitario favorable para la preparación de los alimentos. Lo anterior indica que en al-

No.	ETC	Promedio días contratados
1	Casanare	187
2	Cauca	134
3	Cesar*	42
4	Chocó	170
5	La Guajira	180
6	Magdalena	116
7	Maicao	180
8	Nariño	148
9	Putumayo	80
10	Riohacha	180
11	Santa Marta	105
12	Sincelejo	75
13	Tumaco	90
14	Turbo	90
15	Uribia	180
16	Valle Del Cauca	180
17	Valledupar	180
	<b>Promedio</b>	<b>136</b>

Tabla 4. Promedio días PAE indígena contratados vigencia 2020

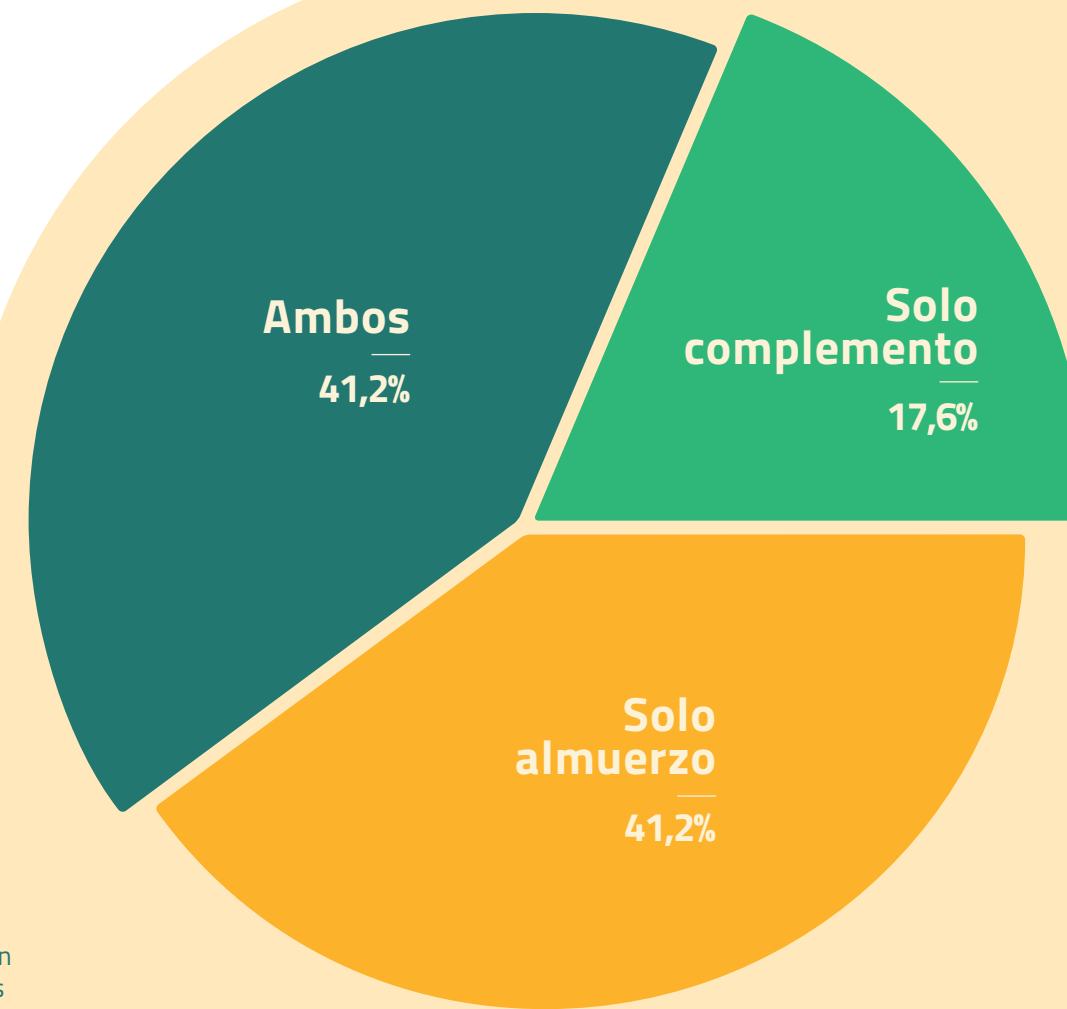
\*En el caso de Cesar se tenía información de cuatro contratos indígenas con duración de 42 días cada uno. Dado que no hay información para periodos posteriores, se desconoce si se realizaron modificatorios o si se celebraron nuevos contratos a raíz de la pandemia para continuar con la operación.

gunos casos las entidades territoriales continúan aplicando la normatividad del PAE mayoritario en contextos indígenas. Este punto se detalla más a profundidad en la sección tres de este documento.

Entre los que entregaron PS o CCT, de acuerdo con los tiempos de consumo de alimentos definidos en los establecimientos educativos, el 41,2% de las ETC optó por suministrar solamente complementos alimentario almuerzo, el 17,6% solamente complemento am/pm y el 41,2% restante entregó en algunas sedes complemento almuerzo y en otras, complemento am/pm.

Tabla 5. Modalidad de suministro

Modalidad	No. Entidades Territoriales	% ETC
Preparada en sitio (PS)	17	100%
Comida caliente transportada (CTT)	2	12%
Industrializada (IND)	1	6%



Gráfica 1. Tipo de complemento alimentario entregado en el PAEPI

Fuente: elaboración propia con base en datos administrativos suministrados por la UAPa

<sup>11</sup> Al no tener información completa de los contratos, no fue posible mapear cuáles de las diecisiete ETC empezaron con demoras y/o tuvieron que ajustar su contrato por causa de la pandemia.

<sup>12</sup> La modalidad de comida caliente transportada se define como la preparación de los alimentos en un lugar diferente a donde se va a realizar su consumo, para su posterior traslado a la sede educativa o comedor escolar donde se consumirá por parte de los beneficiarios del programa.

<sup>13</sup> Nariño, Asociación de Autoridades Indígenas del Pueblo de los Pastos y Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales Indígenas del Nudo de los Pastos (Shaquiñan).

<sup>14</sup> La modalidad industrializada es aquella que se compone de alimentos procesados listos para el consumo inmediato, los cuales vienen empacados de forma individual y cumplen con las condiciones de empaque y rotulado establecidos por la normatividad colombiana.

# V Resultados del análisis operativo

Este capítulo resume las principales conclusiones acerca de la gestión de insumos y los procesos durante la implementación del PAEPI. Para eso, se presentan de manera conjunta los resultados derivados de la revisión documental, las encuestas virtuales, los conversatorios diagnósticos y los estudios de caso, señalando en cada caso la procedencia de la información. Para facilidad de exposición, los resultados se organizan según las etapas de implementación del PAEPI.

## a. Concertación, comunicación y coordinación

El principal logro de la R/18858 se evidencia en su acogida por parte de un conjunto amplio y diverso de entidades territoriales, con territorios y poblaciones indígenas heterogéneos. Según la revisión efectuada, de las 36 entidades territoriales en las que se notan esfuerzos de implementación del PAEPI, aproximadamente el 70% lograron ejecutar el esquema de operación diferencial, es decir, un total de veinticinco entidades territoriales de las cuales catorce eran departamentos<sup>15</sup> y once municipios certificados<sup>16</sup> (ver figura 4). Este resultado sugiere que en la mayoría de las entidades territoriales que intentaron implementar el PAEPI durante 2020, existió una comunicación y coordinación efectiva que llevó a una concertación exitosa con los pueblos indígenas. Sin embargo, las limitaciones que tuvieron las otras once ETC<sup>17</sup> para implementarlo, sugiere que persisten dificultades que deben ser identificadas y abordadas tanto a nivel territorial como por parte de la UAPa.

Un primer cuello de botella identificado a partir del diagnóstico integral y las encuestas a ETC<sup>18</sup> consiste en la convocatoria a los pueblos indígenas. Las ETC Amazonas,

Guainía, Sucre, Boyacá, Meta, Putumayo y Guaviare expresaron que el principal reto durante el proceso de comunicación y concertación del PAEPI fue la convocatoria y comunicación efectiva con las autoridades indígenas para la socialización del esquema de operación diferencial. En regiones como la Amazonía, la dispersión territorial y barreras de comunicación hace que muchas veces no exista un mecanismo efectivo de comunicación entre las ETC y los pueblos indígenas y, por tanto, la socialización del PAEPI solo logra llegar a las comunidades más cercanas. Esta situación se agrava, por lo general, en zonas donde las comunidades y pueblos indígenas presentan un bajo nivel de asociatividad, lo que genera que aún cuando se logra socializar el PAEPI con algunos de los pueblos, no es posible llegar a todos, y no se produce el interés necesario para iniciar el proceso de concertación. Antioquia presentó esta situación y manifestó que, a raíz de las barreras comunicacionales, les ha sido difícil encontrar comunidades y pueblos indígenas interesados en operar el PAEPI. En Guaviare, la comunicación y los procesos de concertación se dificultan especialmente en los pueblos indígenas nómadas que se movilizan según los tiempos de cosecha de los alimentos.

- **ETC donde fue implementado el PAEPI**  
 Arauca, Buenaventura, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guaviare, La Guajira, Magdalena, Maicao, Nariño, Norte de Santander, Popayán, Putumayo, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo, Tumaco, Turbo, Uribia, Valle del Cauca, Valledupar, Vichada y Villavicencio
- **ETC que están en proceso de implementar el PAEPI**  
 Amazonas, Antioquia, Huila y Risaralda
- **ETC donde intentaron implementar PAEPI**  
 Boyacá, Guainía, Meta, Santander, Sucre, Tolima y Vaupés
- **ETC donde no se ha implementado o no aplica**  
 Apartadó, Armenia, Atlántico, Barrancabermeja, Barranquilla, Bello, Bogotá D.C., Bolívar, Bucaramanga, Buga, Caldas, Cali, Caquetá, Cartagena, Cartago, Chía, Ciénaga, Cúcuta, Cundinamarca, Dosquebradas, Duitama, Envigado, Facatativá, Florencia, Floridablanca, Funza, Fusagasugá, Girardot, Girón, Ibagué, Ipiales, Itagüí, Jamundí, Lórica, Magangué, Malambo, Manizales, Medellín, Montería, Mosquera, Neiva, Palmira, Pasto, Pereira, Piedecuesta, Pitalito, Quibdó, Quindío, Rionegro, Sabaneta, Sahagún, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Soacha, Sogamoso, Soledad, Tuluá, Tunja, Yopal, Yumbo y Zipaquirá

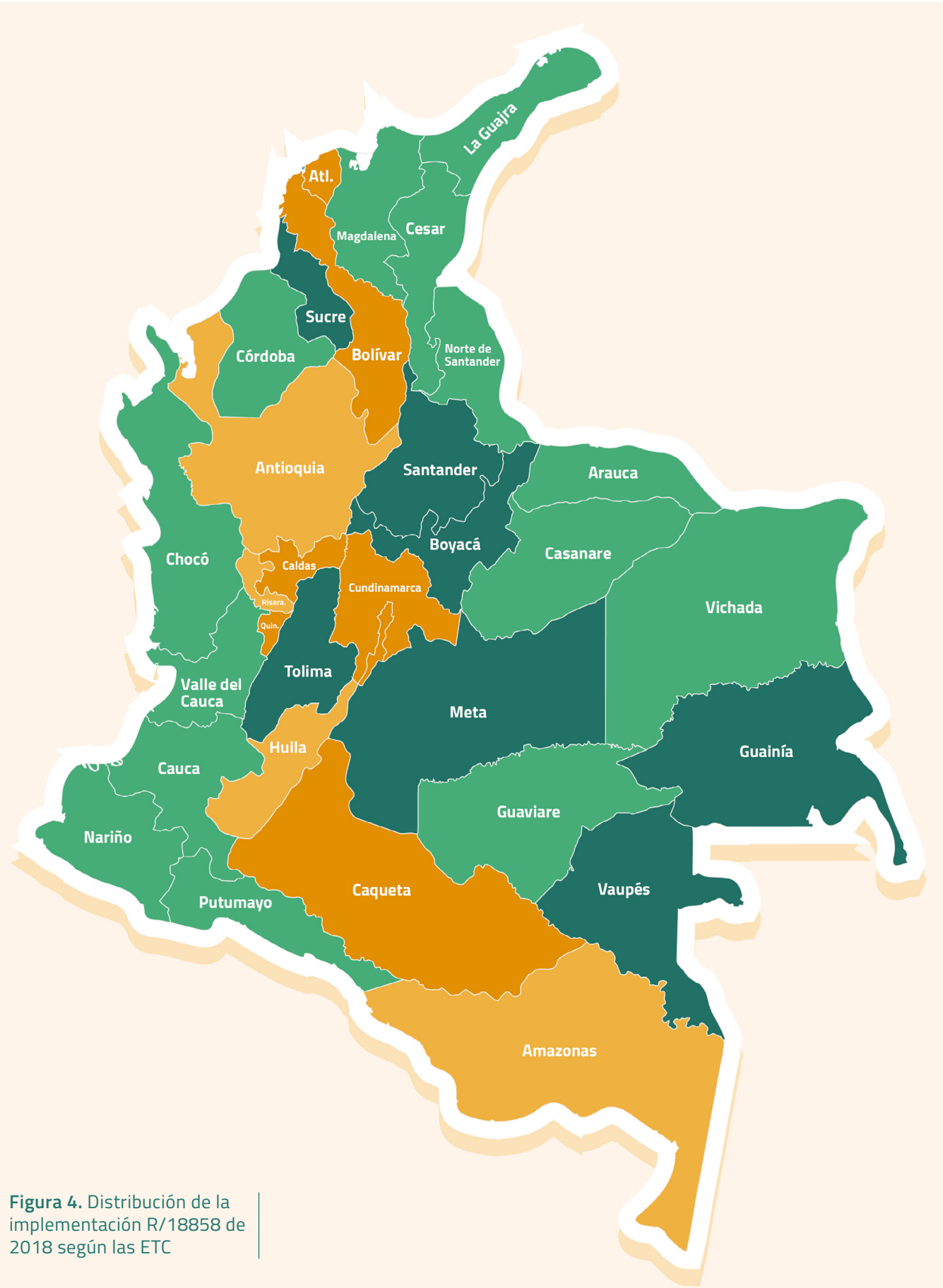


Figura 4. Distribución de la implementación R/18858 de 2018 según las ETC

<sup>15</sup> Arauca, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guaviare, La Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Valle del Cauca y Vichada.

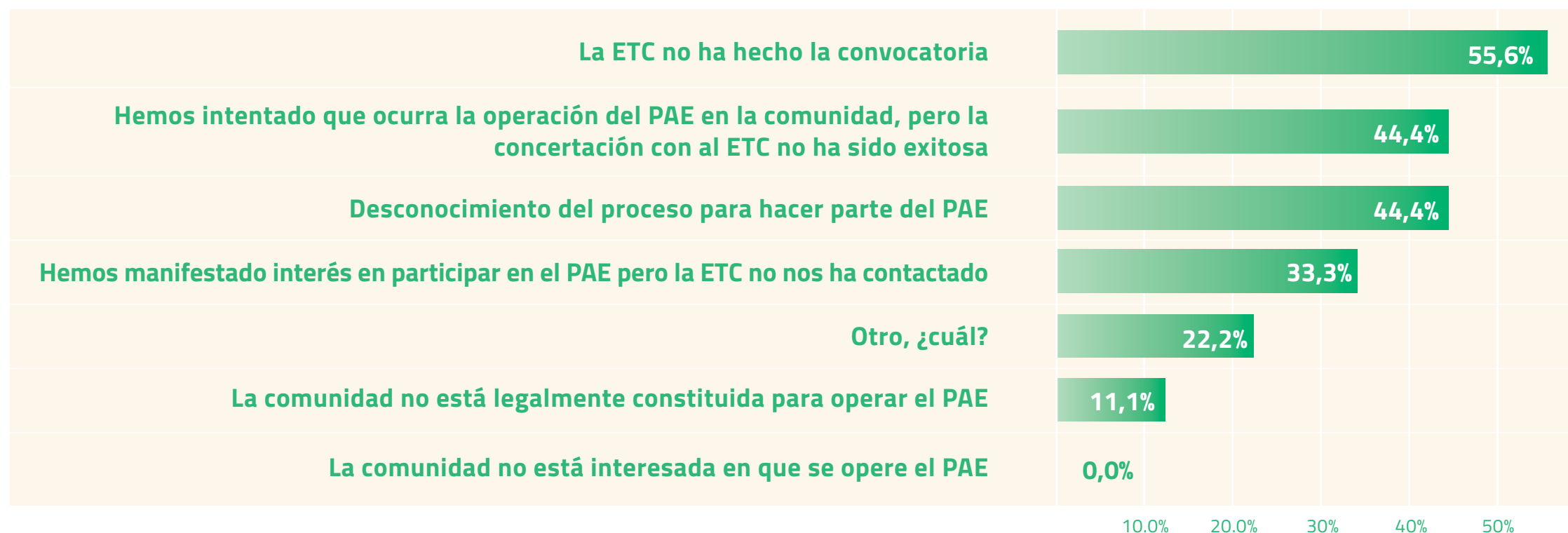
<sup>16</sup> Popayán, Riohacha, Sincelejo, Valledupar, Buenaventura, Maicao, Santa Marta, Tumaco, Turbo, Uribia y Villavicencio.

<sup>17</sup> Amazonas, Antioquia, Boyacá, Guainía, Huila, Meta, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Vaupés.

<sup>18</sup> Información analizada a partir de los conversatorios de diagnóstico PAE con 35 ETC seleccionadas por la UAPa, entre los meses de abril y julio de 2021, y de los estudios de caso.

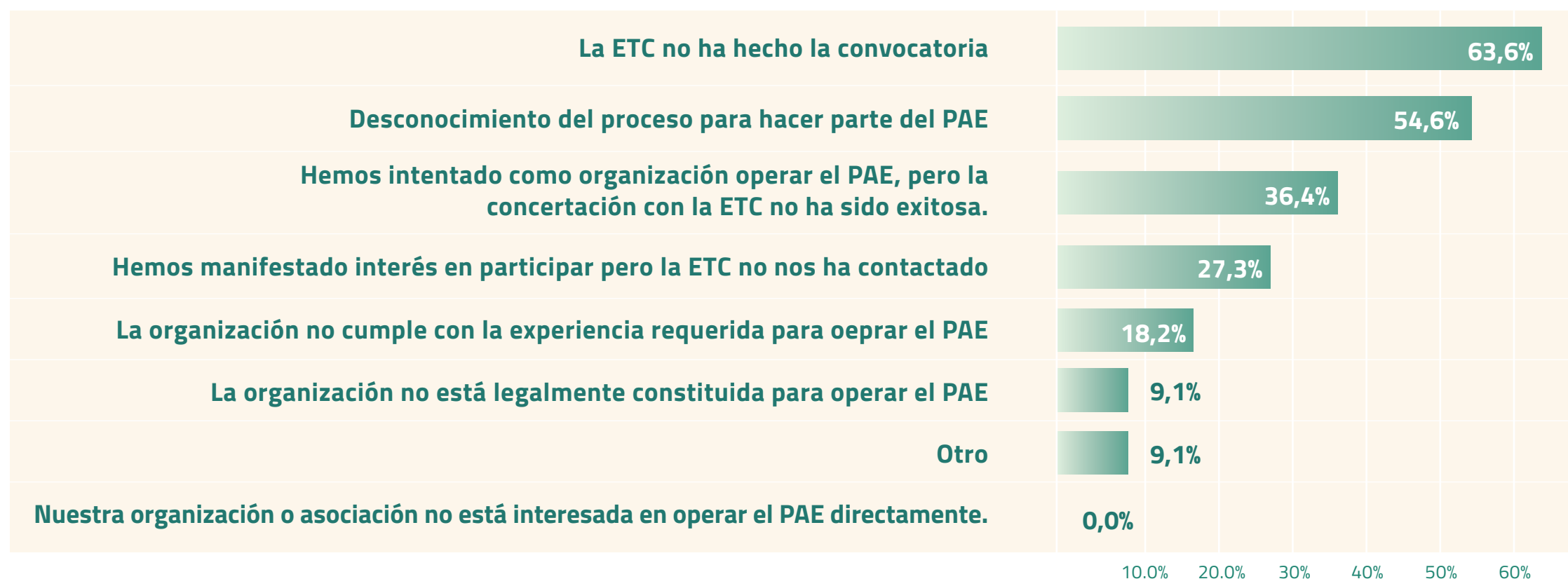
**Gráfica 2.** Percepción de líderes y lideresas indígenas con respecto a las barreras a la apropiación y socialización del PAEPI

Fuente: elaboración propia



**Gráfica 3.** Percepción de líderes y lideresas indígenas con respecto a las barreras de coordinación de actores en el PAEPI

Fuente: elaboración propia



La anterior conclusión se confirma con los resultados de las encuestas a líderes y lideresas indígenas, en donde señalaron que existieron dificultades en la convocatoria y socialización del PAEPI. A pesar de que todos los líderes y lideresas indígenas manifestaron que hay interés de operar el PAEPI, el 50% identificaron como barreras (para no haber recibido el PAE para pueblos indígenas en sus comunidades) la falta de gestión de las ETC para realizar las convocatorias (55,6%), el escaso conocimiento y socialización acerca del proceso para hacer parte del PAEPI (44,4%) y la no concertación con las ETC para que ocurra la operación del programa en la comunidad (44,4%) (gráfica 2).

Un segundo cuello de botella identificado a partir de los conversatorios realizados con las ETC está en la coordinación de los actores. Por un lado, se encontraron en algunos casos conflictos internos o desacuerdos entre comunidades o pueblos indígenas que dilatan y complejizan los procesos de concertación al punto de obstaculizar por completo la implementación del PAEPI. Según las ETC entrevistadas, aún cuando se logra socializar el esquema de operación diferencial, muchas veces los pueblos indígenas no tienen interés en participar o presentan conflictos tanto entre comunidades como dentro de estas, que impiden llegar a acuerdos sobre aspectos básicos de la operación como los costos, el PAIP, entre otros. Un ejemplo es la ETC del Meta, la cual manifestó que ha hecho tres convocatorias a los pueblos indígenas, sin que se haya podido concretar la operación por falta de interés o muchas veces por falencias organizativas de los mismos.

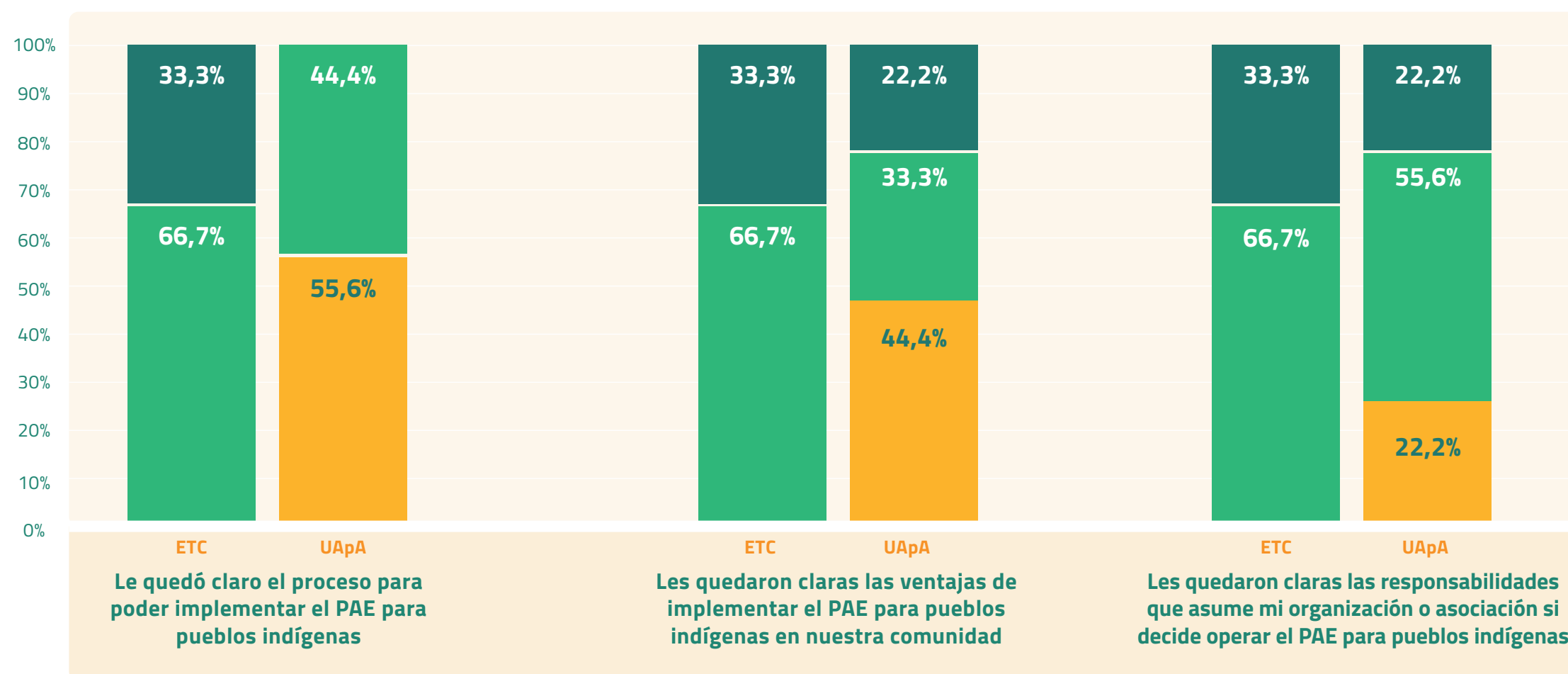
Desde el punto de vista de los líderes indígenas encuestados, se evidenció una falta de coordinación y claridad por parte de algunas ETC en el proceso de convocatoria y concertación que muchas veces desmotiva a las comunidades y pueblos indígenas a participar. Tan solo siete de los dieciocho líderes y lideresas indígenas encuestados expresaron haber podido operar el PAEPI en algún momento. De los que no han logrado operar, más del 60% dijeron que no lo han hecho por problemas con la convocatoria de las ETC, y más del 50% por desconocimiento del proceso para poder operar. Un 36,4% expresó que ha tenido problemas de coordinación con las ETC que no han permitido que las concertaciones sean exitosas, y un 27,3% indicó que ni siquiera se ha podido contactar con las ETC para hacer la gestión (ver gráfica 3). Si bien estos resultados no son representativos a nivel nacional, sí sugieren que es necesario mejorar la coordinación de actores y encontrar mecanismos de resolución de conflictos adecuados en cada territorio, acorde a las competencias y responsabilidades de cada actor y ampliando la diversidad de canales y oportunidades para que los pueblos indígenas interactúen con las ETC.



Adicional a los problemas de coordinación, se evidenciaron retos en términos de la claridad de la información que se transmite en los espacios de socialización del PAEPI, lo que limita la correcta apropiación del mismo por parte de los pueblos indígenas. El 72,2% de los líderes y lideresas encuestados, manifestaron que la información que provee las ETC sobre el esquema de operación diferencial no es clara y que no tienen claridad en cómo se implementa el PAEPI. A partir de solo las organizaciones indígenas que declararon haber operado el PAEPI en el pasado, el porcentaje de encuestados que consideró que la comunicación acerca del esquema de operación diferencial es clara y efectiva tan solo llegó al 28,6%. La falta de claridad en el proceso de socialización puede explicar por qué un 18,2% de los encuestados expresaron que no logran implementar el PAEPI porque no cumplen con la experiencia requerida.

Como resultado de uno de los estudios de caso en la región Caribe, se pudo advertir, por ejemplo, que en el pueblo Wiwa de la ETC de Santa Marta, la comunidad había decidido no participar en el PAEPI por considerar que no tenía el conocimiento, experiencia y capacidad para aceptar la operación. En este caso, delegados de la ETC realizaron un esfuerzo importante para socializar las opciones que tenían como pueblo indígena, ofreciéndoles mecanismos concretos para superar la falta de experiencia y conocimiento.

Al indagar por la participación en espacios de socialización del PAEPI, se identificó que solo ocho de los líderes y lideresas encuestados indicaron que su comunidad o pueblo indígena había participado en alguna jornada de socialización y capacitación acerca del PAEPI. El 50% mencionaron que habían participado en las jornadas realizadas por la UApA o el MEN y tan solo tres de estos opinaron haber participado también en las jornadas realizadas por las ETC.

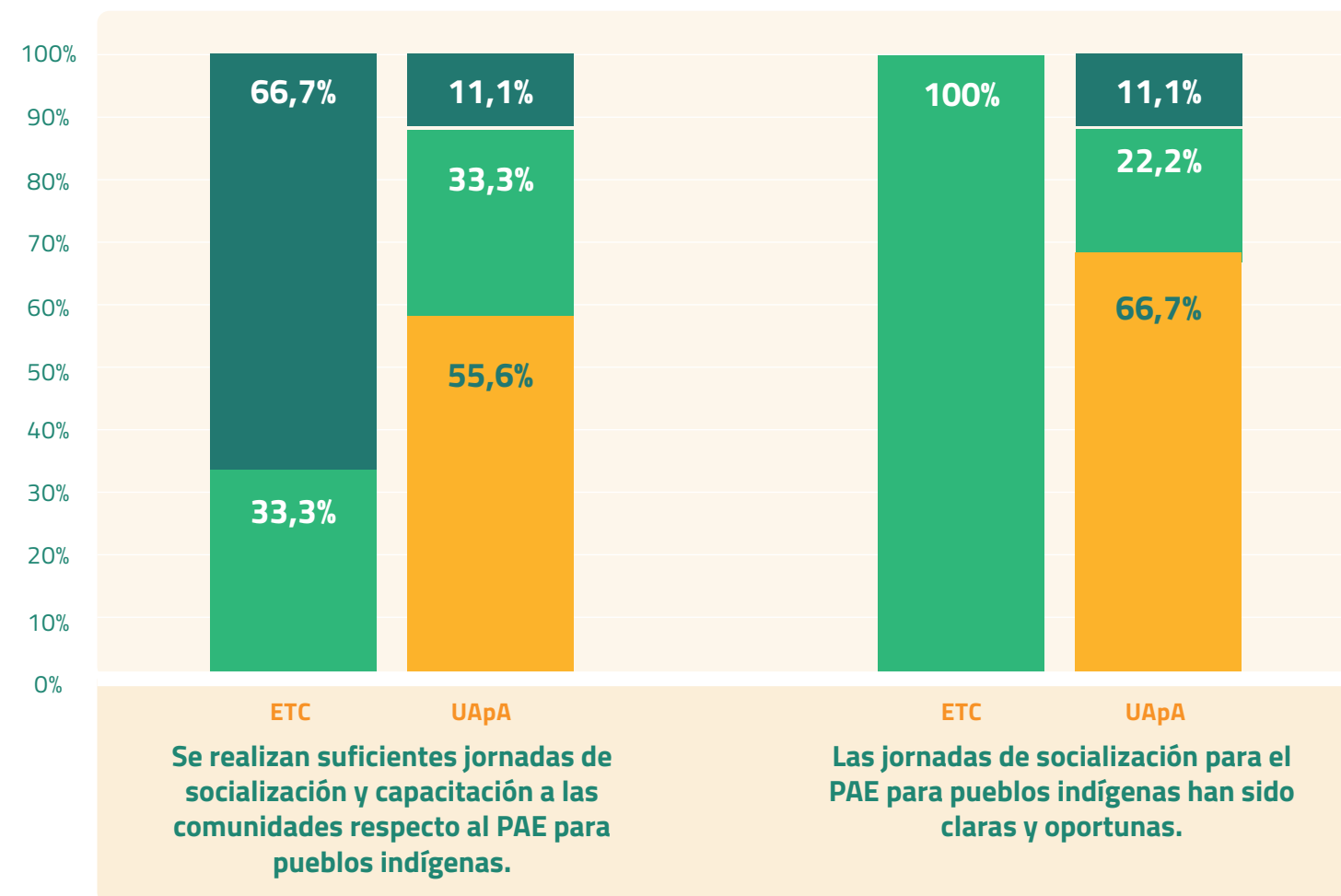


- ▲ a. Calidad de los espacios de socialización
- b. Suficiencia y oportunidad de los espacios de socialización ▶

**Gráfica 4.** Percepción de líderes y lideresas indígenas con respecto a las calidad y suficiencia de los espacios de socialización del PAEPI

Fuente: elaboración propia

- Totalmente en desacuerdo
- En desacuerdo
- De acuerdo
- Totalmente de acuerdo



## RESULTADOS DEL ANÁLISIS DEL PAEPI

De acuerdo con los resultados, una proporción importante de los líderes encuestados que han asistido a estas jornadas con la UApA señalaron que luego de participar en estos espacios no les quedaron claras la diferencia del PAEPI y el PAE mayoritario (44,4%) las ventajas de su implementación (44,4%) ni el proceso para su implementación (55,6%), y en una menor proporción, las responsabilidades que debe asumir la asociación en caso de la implementación del programa (22,2%). Asimismo, se constató inconformidad por parte de los líderes y lideresas con relación a la insuficiencia de las jornadas de socialización y capacitación realizadas por la UApA. El 55,6% de los encuestados que indicaron haber participado en estas jornadas consideraron que no son suficientes y el 66,7% pensaron que no han sido claras ni oportunas. No obstante, la percepción acerca de la claridad del proceso, las ventajas, la responsabilidad y la mejora de las jornadas que son realizadas por las ETC, solo recogen la percepción de tres líderes y lideresas indígenas, razón por la cual no se discuten con mayor detalle al no ser representativos.

Finalmente, un problema hallado en el proceso de concertación y socialización de este esquema de operación diferencial radica en la interpretación por parte de las ETC y de los pueblos indígenas respecto a la R/18858. En general, 63% de las ETC entrevistadas expresaron que el proceso de concertación ha sido complejo y extenuante, sin embargo, en muchos casos se evidencia que las dificultades se explican por análisis inadecuados de la R/18858, o la tendencia a emplear los estándares y procedimientos del PAE mayoritario que, en el caso del PAIP, no siempre son procedentes. A continuación, se analiza con mayor profundidad los principales retos en cuanto a la concertación de PAIP y de los costos del complemento alimentario.

### a.1. Retos durante la concertación del PAIP

La ausencia de una minuta patrón sugerida para este esquema de operación y la dificultad que tienen los operadores indígenas para encontrar apoyo en temas nutricionales explican por qué en muchos casos la concertación PAIP es compleja y dispendiosa, lo que hace que se sobrecarguen los equipos de las ETC. Como se expone con más detalle en el capítulo siguiente, en algunas ocasiones la concertación termina generando ciclos de menú sin un enfoque diferencial y ceñidos a la estructura técnico-nutricional del esquema de operación mayoritario, en menús con un nivel de flexibilidad que excluyen alimentos esenciales para cumplir el mandato del PAE de fomentar una alimentación saludable, tales como frutas, verduras y alimentos proteicos de alto valor biológico, o menús que presentan una calidad nutricional inferior a la del PAE mayoritario.

Respecto al primer caso se constató que cuando las ETC llegan a la concertación teniendo como referente la estructura técnico-nutricional del PAE mayoritario, el proceso de concertación se hace mucho más complejo porque los pueblos indígenas lo perciben como una imposición de alimentos y preparaciones que no son coherentes con la recuperación y fomento de su cultura y gobierno propio. Cuando esto ocurre, si bien la concertación del PAIP avanza, el ciclo de menú final no tiene alimentos, preparaciones o métodos tradicionales y autóctonos, lo cual no es compatible con el objetivo del PAEPI de recuperar y fortalecer procesos culturales de la alimentación. Así, la flexibilidad en términos de cultura alimentaria indígena es muy limitada y la posibilidad de fomentar los modos y costumbres propios de las comunidades se reduce significativamente. Con relación al segundo caso, la excesiva flexibilidad de la estructura técnico-nutricional que genera el PAEPI genera muchas veces que se aprueben en las ETC ciclos de menú ausentes de componente clave para fomentar los hábitos alimentarios saludables. En estas ocasiones se evidencian ciclos de menú donde los pueblos indígenas sustentan la exclusión de alimentos de alto valor nutricional (como las frutas, las verduras y la leche) a partir del enfoque diferencial. En uno de los estudios de caso en la región Caribe, el operador indígena sugirió eliminar los tamaños de las porciones al no hacer parte de la cultura indígena, solicitando que las cantidades de alimentos servidas pudieran ser definidas por el personal manipulador de alimentos. Esto no es procedente a la luz del fomento de una dieta balanceada y de hábitos alimentarios saludables, lo cual es un objetivo central de cualquier esquema de operación del PAE. El capítulo 6 ahonda más lo referente a la calidad nutricional.

Por otro lado, la concertación de las compras locales y de la aplicación de la reglamentación sanitaria se hace por lo general desde una perspectiva que homologa la R/18858 con la anterior Resolución 29542 de 2017. Desde esta perspectiva, algunas ETC y operadores indígenas acuerdan cumplir estándares que no son compatibles con la realidad operativa de las sedes indígenas. Por ejemplo, en la mayoría de las ETC entrevistadas, se exige al personal manipulador de alimentos dotaciones y prendas de vestir que, muchas veces, son incompatibles con la cultura y hábitos de vestir de las mujeres indígenas. En este caso, el uso de uniformes con pantalón y la exigencia de cubrirse el pecho o el cabello pueden atentar contra las formas tradicionales de vestir que usualmente se basan en el uso de faldas, vestidos o incluso en la costumbre de dejar descubiertas ciertas partes del cuerpo. Un ejemplo de esto es en Puerto Nuevo en la ETC de Uribia, pues muestra cómo es posible combinar las prácticas de inocuidad con la cultura del personal manipulador de alimentos: no se exige que las señoras manipuladoras usen pantalón, pero se les entrega una manta blanca adecuada para enfrentar las altas temperaturas del desierto y que es en muchos sentidos similar a la vestimenta tradicional de una mujer Wayuu.

Con relación a las compras locales, la interpretación de las normas sanitarias y de inocuidad desde una perspectiva mayoritaria hace que la autorización de la compra y consumo de alimentos producidos en la comunidad sea limitado y, por tanto, que el impacto en las economías indígenas y en la recuperación de sus hábitos alimentarios pueda verse reducido. De hecho, la falta de una interpretación adecuada frente a las excepcionalidades que hace el PAEPI —como se ilustra en la revisión documental de los ciclos de menú— conlleva a que algunas ETC promuevan alimentos industrializados no indígenas, tales como compotas de fruta UHT o tetrapack en vez de frutas naturales, esto para cumplir con las condiciones sanitarias en el transporte, o también, que algunas ETC decidan implementar una modalidad de RI, para mitigar riesgos evidenciados en la infraestructura.

### a.2. Retos durante la concertación de los costos del complemento alimentario

Alrededor del 80% de las ETC participantes en el diagnóstico y las encuestas manifestaron que el proceso de costeo del PAEPI y su planeación financiera es sencillo. Sin embargo, algunas ETC afirmaron que ha sido difícil llegar a acuerdos sobre el valor del complemento con los pueblos indígenas quienes, como indica la R/18858, presentan sus propuestas de costos, y estas, por lo general, están por fuera del presupuesto y superan los costos establecidos para el PAE mayoritario. Esto coincide con los resultados de la encuesta a líderes y lideresas indígenas, en donde más del 70% expresó que la concertación con las ETC acerca del precio del complemento no es eficaz, puesto que el precio final usualmente no es suficiente para cubrir la operación del Programa. En estos casos, tener un estudio de costos detallado del complemento en las ETC y socializarlo minuciosamente con los pueblos indígenas en el contexto de la concertación, parece ser una estrategia adecuada para resolver diferencias en torno al valor del complemento y el presupuesto del contrato. Para esto es indispensable que la UApA continúe brindando apoyo y una guía clara a las ETC con relación al costeo de los complementos alimentarios del PAEPI, por ejemplo, dentro de la caja de herramientas diseñada para el programa. Al respecto, ETC como Cauca, Chocó, Córdoba y Santa Marta declararon necesitar mayor asistencia técnica de la UApA en temas de costeo, en tanto consideran que es un factor clave para el éxito del programa.

A partir de la información de los diagnósticos y de la revisión contractual, se pudo evidenciar que en más del 80% de las ETC, el proceso de planeación operativa y financiera del PAEPI ocurre de forma concurrente al del PAE mayoritario. Lo anterior genera beneficios en términos de coherencia entre los esquemas de operación, las fuentes de financiación y las estructuras de costos. En particular, la coordinación de la financiación y de los costos hace

que tanto los valores por complemento del PAEPI, como el uso de fuentes de financiación sean coherentes con los de la operación mayoritaria, garantizando una estabilidad financiera en el Programa (ver tabla 2 arriba).

## b. Planeación y contratación

### b.1. Planeación

Como parte del ejercicio de análisis del proceso de planeación, se indagó en los conversatorios y en las encuestas sobre el cumplimiento de cuatro insumos particulares que exige la R/18858: el diagnóstico o análisis situacional; el plan de compras; el plan de remisiones; y el calendario cultural. Respecto al primero, solo en tres ETC se encontró evidencia de que hayan adelantado un análisis situacional (Casanare, Cesar y Turbo). Esto sugiere que no es común que las ETC hagan un diagnóstico previo a la contratación del PAEPI o que lo homologuen con justificación contractual incorporada en los convenios o contratos con los pueblos indígenas. En general, las ETC entrevistadas indicaron que no les parece necesario hacer un diagnóstico adicional al que exige la operación de PAE regular y sugirieron incluir en unas previsiones específicas para el PAEPI. De esta forma, se asegura que haya un adecuado de cargas en los funcionarios del PAE de las ETC, lo cual es particularmente beneficioso para los municipios que tienen equipos de menor tamaño.

En segundo lugar, se revisó la incorporación de los planes de remisión de víveres y planes de compra en el PAIP. Estos planes permiten estimar y planear con tiempo la dinámica del abastecimiento y los tiempos de entrega de los alimentos en las sedes educativas priorizadas, lo que es clave para garantizar la sostenibilidad financiera, la calidad de los alimentos y el cumplimiento del PAEPI. A partir de la revisión documental, se pudo concluir que este requisito solo se cumple en aproximadamente el 30% de las ETC que implementaron el PAEPI en 2020. Esto advierte que no parece haber un ejercicio formal de planeación del abastecimiento en las sedes educativas, lo cual es contraproducente en un proceso de planeación operativo. Los planes de abastecimiento y entrega son indispensables en el PAE, en tanto permiten generar certeza a todos los actores respecto a los calendarios de entrega y el tipo de alimentos que deben recibir. El incumplimiento de este requisito puede generar que las comunidades educativas no cuenten con la información adecuada para garantizar la calidad y oportunidad de los alimentos que reciben, convirtiéndose en un potencial obstáculo al seguimiento, monitoreo y control social.

Adicionalmente, en la revisión de los contratos y los conversatorios, solo cuatro ETC contaron con información acerca de los calendarios culturales de los pueblos indígenas, lo cual también refleja una deficiencia en el proceso de planeación, según lo estipulado en la R/18858. Es probable que durante el 2020 los operadores con poca experiencia del PAEPI aún no hubiesen desarrollado las habilidades técnicas para adelantar los planes de abastecimiento y entrega o los calendarios culturales, por lo que se sugiere un mayor acompañamiento y capacitación por parte de las ETC u orientaciones de la UApA en la caja de herramientas del programa, para que puedan cumplir con estos requisitos de planeación en los años por venir. En las conversaciones con operadores del PAEPI en los estudios de caso de Cauca y Casanare, se observó que no hay claridad con relación al rol que juegan estos documentos dentro de la planeación del PAEPI. Por el contrario, algunos de los operadores entrevistados manifestaron que dichos documentos, en la práctica, corresponden simplemente a un trámite necesario para dar inicio a la operación, pero que no necesariamente son materiales socializados de manera plena con las personas involucradas en la operación. Como evidencia de esto, aseguraron que en caso de ser documentos indispensables tendrían que ser traducidos al idioma natal de las comunidades para lograr su apropiación.

Finalmente, con respecto a la planeación técnica y estructuración de los ciclos de menú del PAIP, si bien se encuentra que la mayoría de los pueblos indígenas lograron concertar un conjunto variado de veinte menús que cumplieran los aportes en calorías establecidos por la R/18858, la inclusión de alimentos o preparaciones autóctonas estuvo limitada por la falta de capacidad técnica que tenían algunos de los operadores del PAEPI o por la ausencia de información nutricional a partir de la disponibilidad de alimentos propios de los territorios. Los actores entrevistados en los estudios de caso reconocieron que puede ser difícil para algunos pueblos indígenas contratar servicios de un profesional en nutrición para asesorar la construcción del PAIP, por lo que es clave el acompañamiento y la asistencia técnica de las ETC. La información administrativa de la UApA evidencia que, desde la creación de la unidad, el acompañamiento a las ETC y a los pueblos indígenas ha sido más continuo y de mejor calidad. En este sentido, el PAE ha tenido importantes avances en los últimos años dado que cada vez más los equipos PAE en territorio se han visto fortalecidos. Sin embargo, los resultados de la encuesta a los líderes y lideresas indígenas muestran que la asistencia técnica en el proceso de planeación por parte de las ETC parece ser insuficiente. El 57,1% de los encuestados indicó que las ETC no brindan suficiente apoyo en la definición de los ciclos de menú, lo que explica por qué el 100% de los encuestados consideraron que la concertación del PAIP es una de las principales barreras de implementación del PAEPI.

Respecto a la disponibilidad de información nutricional y de productos propios, se notó un esfuerzo de la UApA — en la Resolución 335 de 2021 y en sus anexos técnicos—

por generar un ambiente idóneo para el reconocimiento e incorporación de alimentos autóctonos. En estos nuevos lineamientos se abre la posibilidad para que las ETC empleen la información nutricional para alimentos autóctonos provenientes de tablas de composición de alimentos internacionales o estudios bromatológicos verificados, promoviendo la pertinencia cultural y la calidad nutricional de la alimentación propia dentro del PAEPI.

## b.2. Contratación

Como se mencionó anteriormente, uno de los principales logros del PAEPI es que en el 97% de los casos las ETC lograron contratar a las autoridades indígenas organizadas directa o indirectamente, es decir, a través de sus delegados o representantes. Esto refleja un avance importante sobre el reconocimiento a los pueblos indígenas y el fomento a sus estructuras de gobierno. Asimismo, el hecho de que se hayan suscrito contratos de larga duración —por todo o casi todo el calendario escolar— implica que el PAEPI en algunos territorios puede llegar a ser mucho más estable que el PAE regular, además de tener menos interrupciones. Esto se reconoce como un aspecto muy positivo en tanto que uno de los retos permanentes del PAE es la puntualidad en el inicio y la continuidad de la operación durante el año escolar.

Ahora bien, no en todos los casos el inicio de la operación del PAEPI ocurre en simultáneo con el comienzo del calendario escolar. Para el 2022, por ejemplo, las ETC como Guaviare, Santa Marta y Valledupar presentaron demoras en la legalización de los contratos, lo que ocasionó que no se proveyera la alimentación escolar desde el inicio de clases. En cumplimiento de la nueva Ley 2167 de 2021, es necesario que el PAEPI y el PAE regular empiecen el primer día del calendario escolar y que operen sin interrupciones por un mínimo de un año escolar, incluso extendiéndose a más de un año. Lograr la estabilidad de la operación es clave para materializar los impactos en permanencia, asistencia y aprendizaje del PAEPI en el mediano plazo.

A pesar de que se introdujeron en el PAEPI mecanismos excepcionales de contratación directa con las comunidades indígenas, las demoras al empezar la implementación responden principalmente a brechas en términos de capacidad, experiencia e idoneidad de algunos pueblos indígenas con respecto a los requisitos habilitantes exigidos por la R/18858, lo que impide su acceso efectivo a los contratos del PAE indígena. En zonas donde las comunidades indígenas son más grandes y mejor organizadas como Uribia, Nariño y Cauca, la contratación se realizó de forma expedita con varios operadores indígenas calificados para la operación del PAE en varios pueblos y comunidades indígenas distintas y autónomas. Solo en Cauca durante el 2020 había más de veintisiete contratos distintos con autoridades indígenas en la gran mayoría de municipios del departamento. Sin embargo, en zonas con comunidades más pequeñas y

menos organizadas, como en algunos departamentos de la región amazónica, las autoridades indígenas disponibles usualmente no cuentan con los requisitos habilitantes mínimos exigidos por la ley, lo que hace sumamente escasa la oferta de operadores indígenas. Esto ha conllevado a que en ETC como Chocó, durante el 2020, el operador indígena Orewa agrupara la operación de los cabildos indígenas Emberá Wounaan, Katio, Chami y Tule, pues estos no lograron acreditar la suficiente capacidad para encargarse del PAE directamente. Por su parte, en Santa Marta la alimentación escolar que se entrega al pueblo Wiwa se hace a través de la organización indígena del pueblo Kogui. En Guaviare solo se presentó una organización indígena que cumplía con la experiencia y las demás lo avalaron. En estos casos, si bien hay una participación directa de las comunidades en la selección del operador, se desvirtúa el objetivo de lograr que sea la misma comunidad quien se encargue de operar su servicio de alimentación escolar.

Las barreras legales a la contratación de los pueblos indígenas se corroboran en las entrevistas a las ETC. El 47% de las estas manifestó que persisten restricciones legales a la contratación de las comunidades indígenas, principalmente relacionadas con el cumplimiento de requisitos habilitantes y la experiencia que exige el numeral 5.3 de la R/18858, lo que hace difícil encontrar autoridades indígenas organizadas que cumplan los requisitos de capacidad administrativa, experiencia y capacidad jurídica. En las ETC de Boyacá, Córdoba, Santa Marta y Tolima entre 2020 y 2021 se presentaron dificultades en encontrar operadores que cumplieran las exigencias de ley. En otros casos, como en Amazonas, pese a que en 2020 la ETC trabajó de la mano con una de las asociaciones indígenas y se logró avanzar sustancialmente en el proceso, al no cumplir con los requisitos de capacidad administrativa y financiera se perdió el interés por parte de la asociación.

De igual manera, en las ETC de Guainía y Guaviare, incluso en 2022 persisten problemas por la negativa de las aseguradoras a expedir pólizas de cumplimiento o calidad, lo que en el mejor de los casos demora el inicio de operación y en otros hace inviable jurídicamente continuar con la contratación. Desde el punto de vista administrativo, la exigencia de sedes administrativas, así como las demoras del Ministerio del Interior para expedir el certificado de acreditación de los pueblos indígenas han sido cuellos de botella adicionales que dificultan la contratación del PAEPI. Este tipo de inconvenientes explican por qué para el 71,4% de los líderes y lideresas indígenas encuestados el proceso de contratación del PAEPI no fue claro ni pertinente. Es necesario revisar las barreras que genera el cumplimiento del numeral 5.3 de la R/18858 por parte de las ETC, acerca del acceso que tienen las comunidades y los pueblos para contratar el PAEPI.

Finalmente, si bien algunas comunidades indígenas consienten la contratación de un operador externo para la prestación del PAEPI, para otras, esta decisión se percibe

como una imposición de las ETC. En Turbo, por ejemplo, en 2020 las autoridades indígenas avalaron la contratación del operador externo, bajo la responsabilidad de la ETC y con la supervisión de la comunidad. En Córdoba, por su parte, a pesar de contar con el aval de la comunidad indígena para la operación de otra organización indígena, se han presentado conflictos internos entre los pueblos que ha llevado a algunos de ellos a quejarse por el operador seleccionado ante la Defensoría del Pueblo, emisoras y redes sociales.

## C.

### Implementación y condiciones de operación

En términos generales, se evidenció una adecuada percepción de los líderes y lideresas indígenas encuestados acerca de la implementación del PAEPI. El 57,1% de ellos manifestaron que el programa se implementa en los territorios sin contratiempos, mientras que el 7,4% indicó que los alimentos entregados son culturalmente apropiados y de buena calidad. Sin embargo, en los estudios de caso fue posible identificar algunas barreras relativas a las condiciones de operación, las cuales deben revisarse para fortalecer el PAEPI.

En primer lugar, es indispensable generar procedimientos pertinentes a las capacidades de los pueblos indígenas para gestionar los riesgos derivados de la carencia de infraestructura o de servicios públicos. En los casos de los pueblos Ambaló en Cauca, Sáliba en Casanare y Wayuu en Uribia, se observó un esfuerzo coordinado entre el establecimiento educativo y la comunidad indígena para definir acuerdos de distribución de agua con el municipio, o mecanismos artesanales de filtrado o potabilización del agua para el uso en el PAEPI. Este esfuerzo conjunto refleja que con un mayor acompañamiento y una mejor guía sobre el manejo del agua por parte de la UApA y las ETC es posible que los pueblos indígenas, a partir de su autonomía, se comprometan a tener agua apta para el consumo humano y emplearla en las preparaciones de los NNAJ. Por su parte, el pueblo Wiwa en Santa Marta ha logrado superar las deficiencias de energía eléctrica



al equipar el establecimiento educativo con fuentes de energía solar, lo que ha permitido el uso de neveras y congeladores en el PAEPI.

Ahora bien, es necesario que la UApA y las ETC ofrezcan una mejor guía a cómo mitigar los riesgos bajo condiciones difíciles de acceso en tanto persisten brechas significativas en las condiciones operativas. En el pueblo Sáliba hay una falencia en el menaje para servir los alimentos, en el pueblo Tukano oriental hay deficiencias en el servicio eléctrico y en el estado de los equipos básicos de cocina particularmente en las sedes educativas en la ruralidad dispersa, en el pueblo Wiwa las temporadas de lluvia hacen que los alimentos deban transportarse en mulas por más de tres horas, en el pueblo Wayyu hay dificultad para acceder a servicios de energía, y en el pueblo Ambaló no hay acceso a servicios de recolección de basuras. Esta situación hace apremiante definir en el PAEPI un procedimiento diferenciado, basado en el riesgo operativo, que indique a los pueblos indígenas y operadores cómo gestionar sus brechas en condiciones operativas para garantizar la calidad e inocuidad de la alimentación escolar.

En segundo lugar, es necesario fortalecer la gestión y capacitación del personal manipulador de alimentos por parte de los operadores indígenas. Si bien la gestión del PAEPI no debe reñir con las decisiones autónomas de los pueblos respecto al personal que se elige para la preparación de alimentos, es clave que estas personas mantengan un nivel adecuado de carga laboral, motivación y compromiso, en tanto son esenciales para garantizar la calidad de la alimentación escolar. En general, en todos los pueblos visitados se notó que las personas que ofrecen los servicios de manipulación de alimentos son madres o mujeres de la comunidad, que cuentan con un altísimo compromiso por entregar alimentación de calidad a los NNAJ indígenas o que llevan hasta una década trabajando en el PAE del establecimiento educativo. Sin embargo, algunas de ellas enfrentan barreras de idioma en los materiales escritos, en las capacitaciones y en los formatos a diligenciar que generan demoras en el pago de sus servicios. En Cauca y Casanare, por ejemplo, el personal manipulador de alimentos percibió que el entrenamiento y capacitación recibidos es muy teórico y no les permite enfrentar los retos operativos diarios, lo cual desvirtúa el ejercicio de la garantía de la inocuidad.

En tercer lugar, en algunas de las instituciones educativas visitadas se repararon problemas de satisfacción de los beneficiarios y de sus familias con respecto a la calidad, variedad y cantidad de los alimentos entregados por el PAEPI. En Casanare algunos de los padres y beneficiarios entrevistados manifestaron que hay incumplimientos sistemáticos de los menús planeados, en particular los

alimentos autóctonos como el pescado y a la entrega de las verduras, lo que lleva a que los menús en realidad sean monótonos. En Cauca, Casanare, Uribia y Santa Marta las comunidades mencionaron que las cantidades suministradas de alimento son bajas con relación a las necesidades calóricas de los NNAJ indígenas. Sin embargo, resaltaron en todos los casos la conformación de la olla comunitaria como un mecanismo de complementar el tamaño de la ración y cualificar su aporte. En Guaviare, por ejemplo, la olla comunitaria ha permitido el abastecimiento local de leche, queso y carne.

En los estudios de caso también se logró identificar que persisten las barreras en territorio frente a la articulación de la producción local y comunitaria con el PAEPI. En todos los casos, las comunidades entrevistadas señalaron que el proceso de ofrecer sus alimentos al operador indígena no es sencillo. En lugares como Cauca y Uribia se vio un esfuerzo mayor por incorporar alimentos producidos por la comunidad e incluso por la misma institución educativa. Así, en Cauca la comunidad y el establecimiento educativo proveen alimentos como frutas, verduras, trucha, pollo, huevo, carne de cerdo entre otros; mientras que en Uribia se provee queso, pescado y chivo.

Los principales retos evidenciados para incorporar la producción local radican en (i) la inadecuada interpretación que hacen las ETC respecto a las exigencias para que un operador pueda presentar una compra como local y en (ii) los retrasos en los pagos a los proveedores comunitarios por los operadores. Con relación al primer reto, se advirtió que algunas de las ETC solo aceptan facturas como documento para avalar una compra local que conlleve al cumplimiento del mínimo de 30%. Esta exigencia hace que los operadores indígenas solo puedan comprar en establecimientos formales, lo cual limita la posibilidad de que los productores de la agricultura familiar puedan vender directamente sus productos a la operación del PAEPI. Esto se observó en los estudios de caso de Casanare, Santa Marta y Guaviare, cuando los operadores indígenas que hacen compras directas a las comunidades plantearon que son conscientes de que estas no van a contribuir a su obligación de garantizar el 30% de compras locales, pero expresaron la necesidad de continuar con este tipo de compras como forma de generar apropiación del PAE en territorio e incluso, en algunas zonas, como único mecanismo para garantizar el abastecimiento. Al respecto, se resalta la generación del Anexo Técnico de Compras Locales en 2021 por parte de la UApA, que en conjunto con la Ley 2046 de 2020, ofrece mayor claridad sobre el tipo de documentos equivalentes a una factura que pueden emplearse para legalizar una compra local por un operador. El segundo reto presentado no hace parte de las competencias de la UApA ni de las ETC, por lo cual no se analiza con mayor profundidad.

## d.

### Monitoreo, seguimiento y control (MS&C)

De acuerdo con las visitas realizadas, se apreció que las ETC realizan el MS&C del PAEPI empleando las mismas estrategias y formatos establecidos para el PAE mayoritario. Esta convergencia de modelos de seguimiento, control y evaluación representan un reto a la implementación del PAE por parte de los pueblos indígenas, en tanto el modelo general de MS&C del PAE no está ajustado a las particularidades de los contextos indígenas y no tiene herramientas para evaluar de manera diferencial algunos aspectos como las infraestructuras tradicionales y/o la dotación de las manipuladoras de alimentos. Si bien, desde el punto de vista técnico, la resolución plantea realizar seguimiento a las bodegas o plantas de producción o centros de distribución de los operadores (en caso de que cuenten con estos) y adaptar e implementar el modelo de MS&C del PAEPI al contexto de cada pueblo indígena, cumpliendo con la normatividad sanitaria, no se evidencia una gestión efectiva de las ETC para adelantar dicho ajuste. Algunas ETC asignan funciones de monitoreo y control como mínimo a un profesional de su equipo PAE como lo establece la R/18858.

Las ETC entrevistadas, en su mayoría, manifestaron que no es práctico realizar adaptaciones al esquema general de MS&C y, además, consideraron que al hacerlo estarían infringiendo la normatividad vigente, por ejemplo, en el área de inocuidad. En consecuencia, las ETC optan por utilizar los mismos formatos que se diligencian para la supervisión del PAE mayoritario, conociendo de antemano los aspectos que resultarán con bajas calificaciones o posibles incumplimientos. Su argumento consiste en que el sector de salud continuará aplicando la normatividad vigente hasta tanto se emita la norma diferencial para evaluar la inocuidad del PAE para pueblos indígenas. Por su parte, para algunas de las comunidades, el ejercicio de supervisión no está ajustado a las particularidades de los pueblos indígenas, lo que hace que muchas veces las visitas de seguimiento resulten en acciones de mejora y exigencias sobre aspectos como la infraestructura, que van en contravía de lo que representan las cocinas tradicionales indígenas.

Aparte de la falta de pertinencia cultural de los esquemas de MS&C, durante las visitas a los establecimientos educativos se evidenció que la dispersión de las sedes donde opera el PAEPI muchas veces hace que estas sedes no se incluyan en los cronogramas de visitas de las ETC. Esto responde principalmente a restricciones presupuestales o de recursos humanos de las ETC. De esta manera, es común que en algunas ETC no se hagan visitas a las sedes que operan el PAEPI o se hagan sin los instrumentos adecuados para evaluar el desempeño (como grameras y/o termómetros).

La mayoría de los operadores del PAEPI entrevistados para los estudios de caso refirieron tener buena relación con las ETC. Hubo uno de ellos —en Casanare— que manifestó que la supervisión es adecuada y oportuna y también que la evaluación de su desempeño ha sido favorable.

Todo esto pone de manifiesto que es necesario fortalecer las formas en que se orientan los equipos técnicos y de supervisión del PAE en al menos tres aspectos: (i) qué evaluar y cada cuánto hacerlo<sup>19</sup>; (ii) cómo evaluar, es decir, cuáles herramientas e instrumentos usar (formatos, instrumentos de medición o tecnología) y su pertinencia con respecto a los contextos territoriales; y (iii) por qué es importante evaluar, además de cómo usar los datos recolectados para el mejoramiento continuo del PAEPI y su transparencia.

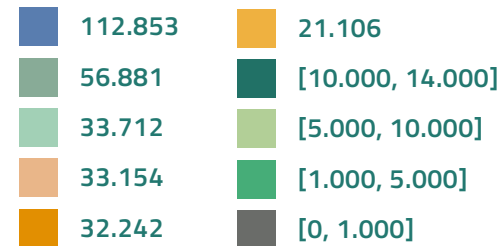
<sup>19</sup> Esta propuesta se presenta en detalle en el entregable sobre la Guía de seguimiento, monitoreo y evaluación del Modelo de Alimentación Escolar Rural del presente RAS.

# VI Análisis de resultados de la implementación y valoración de los actores

Este capítulo presenta las principales conclusiones de los resultados de implementación del PAEPI. Se tienen en consideración, por un lado, datos administrativos, y por otro, los resultados de las encuestas a líderes y lideresas indígenas, y las percepciones de las cinco comunidades donde se adelantaron los estudios de caso. Las conclusiones se agrupan en tres áreas: (i) acceso, (ii) calidad y pertinencia cultural del complemento, y (iii) autogobierno y recuperación o fortalecimiento de los procesos culturales asociados a la alimentación.

**Figura 5.** Distribución de población escolar identificada como indígena en el SIMAT 2020.

Fuente: cálculos propios a partir del SIMAT 2020.



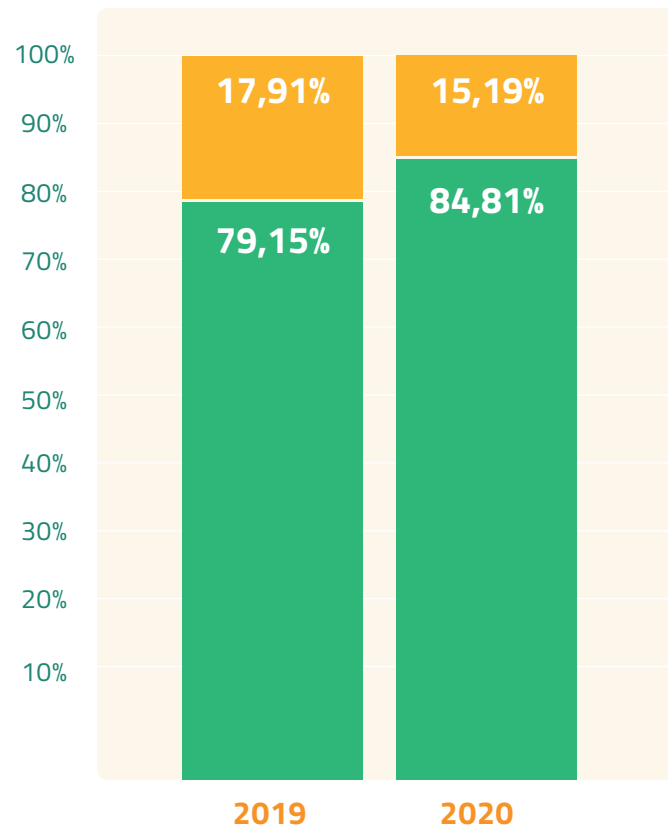
## a.

### Acceso

Según datos del SIMAT, durante el 2019 el 5,42% (429.346) de los NNAJ matriculados en el sector oficial se identificaron como indígenas. Durante el 2020, el porcentaje de NNAJ indígenas se incrementó en 0,09 puntos porcentuales, llegando al 5,51% (430.946). Este incremento de 1.560 NNAJ entre los dos años demuestra que la población indígena parece no ser muy volátil en los indicadores de matrícula.

Como ilustra la figura 5, los departamentos con mayor número de estudiantes indígenas en 2020 fueron: La Guajira (112.853; 26,19%), Cauca (56.881, 13,2%), Nariño (33.713, 7,82%), Córdoba (33.154, 7,69%), Chocó (32.242; 7,48%) y Sucre (21.106, 4,9%). Estos seis departamentos agrupan dieciocho ETC que acumulan el 67,28% de la totalidad de estudiantes indígenas matriculados en todo el país.





Gráfica 5. Cobertura de PAE para NNAJ identificados como indígenas en el SIMAT 2019-2020

Fuente: Elaboración propia

■ Sí  
■ No

El departamento con mayor número de estudiantes indígenas atendidos por el PAE en 2020 fue La Guajira, en donde 97.555 NNAJ recibieron un complemento alimentario, logrando una cobertura cercana al 86,4%. En departamentos como **Chocó, Boyacá y Huila** las coberturas son mayores, llegando al 96,1%, 92,9% y 92,2%, respectivamente. . **La Guajira, Cauca, Chocó, Nariño y Córdoba**, acumulan el 55.24% de la totalidad de estudiantes indígenas atendidos por el PAE, como se ilustra en la figura 6. Se evidencia con los datos de SIMAT 2020 que ETC como **Bolívar** (55.84%), **Guaviare** (49.56%) y **San Andrés** (40%) cubren menos del 60% de su población indígena.

A pesar de que para algunas ETC se pueden estimar brechas amplias de cobertura a partir de la información del SIMAT para el 2020, estas no necesariamente corresponden a la realidad operativa. Algunas de las ETC participantes en los estudios de caso refieren coberturas mayores. Por ejemplo, la ETC de Guaviare refirió que su cobertura del PAE indígena en 2021 fue del 100. Por lo anterior, en algunos casos, las brechas de cobertura pueden explicarse por el efecto de la pandemia sobre la periodicidad y calidad del reporte de información de la cobertura del PAE en el SIMAT, los mismos retos tecnológicos que tiene dicha información y el hecho de que algunos estudiantes indígenas matriculados en el sector oficial pueden no asistir a establecimientos educativos mayoritariamente indígenas y, por tanto, pueden no estar recibiendo el PAE. Esto último es particularmente cierto en algunas zonas urbanas y para los niveles educativos de secundaria y media.

En total, las veinticinco ETC que implementaron en alguna medida la R/18858 en 2020, representan el 73,45% de la población indígena matriculada en el sector oficial del país. En estas ETC la tasa de cobertura de PAEPI fue, en promedio, de un 78,15%. Entre las 71 ETC restantes, que en principio parecen estar atendiendo a su población indígena con modelo mayoritario, aquellas con los niveles más altos de matrícula indígena son Sucre (16.039), Antioquia (11.496) y Amazonas (9.922). Los resultados del análisis de acceso sugieren que, si bien el PAEPI ha logrado permear en un porcentaje alto de las ETC que agrupan la mayoría de los NNAJ indígenas, pueden persistir brechas de cobertura en zonas de alta concentración de población indígena como Amazonas, Sucre y Antioquia. Es necesario que en estos territorios las ETC, con apoyo de la UApA, encuentren estrategias para iniciar la operación del PAEPI lo más pronto posible, con respeto por y buscando fomentar la autonomía de los pueblos indígenas, a partir de lo dispuesto por la R/18858.

Al analizar la cobertura del PAE reportada en el SIMAT para el 2020 (gráfica 5), se observa un incremento del número de NNAJ atendidos respecto al año 2019. Del total de estudiantes indígenas matriculados en 2020 en el sector oficial (430.946), se atendieron un total de 365,471, lo que corresponde al 84.81% de la población total. Lo anterior representa un incremento de 5.6 puntos porcentuales respecto a 2019. Es decir, en 2020 un total de 25,656 NNAJ indígenas que no recibían PAE en 2019 comenzaron a recibirlo.

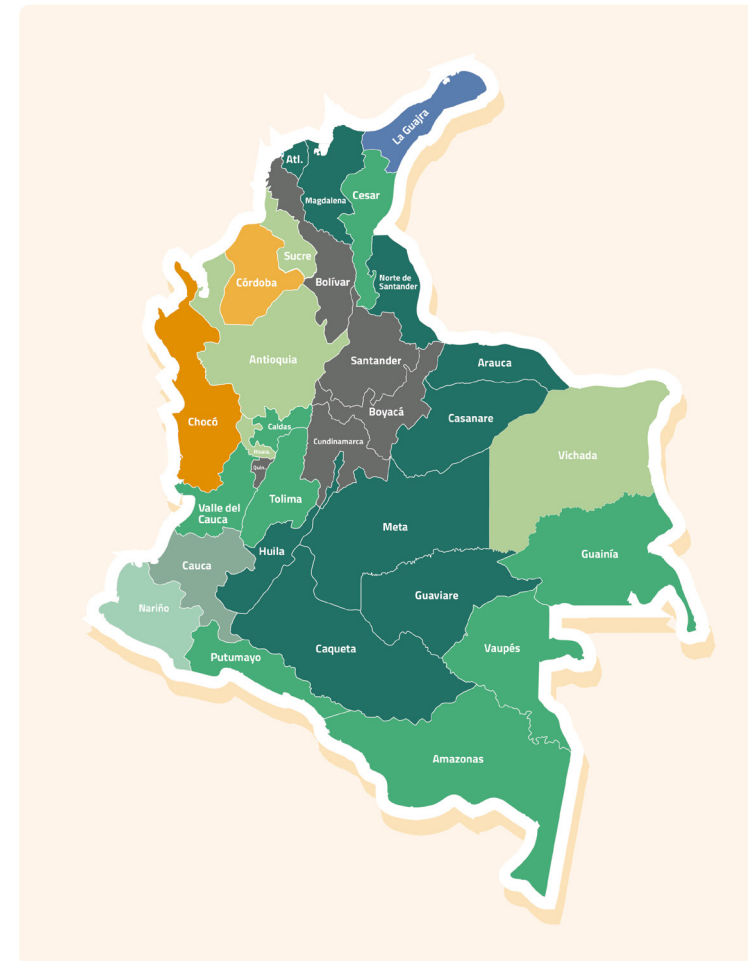
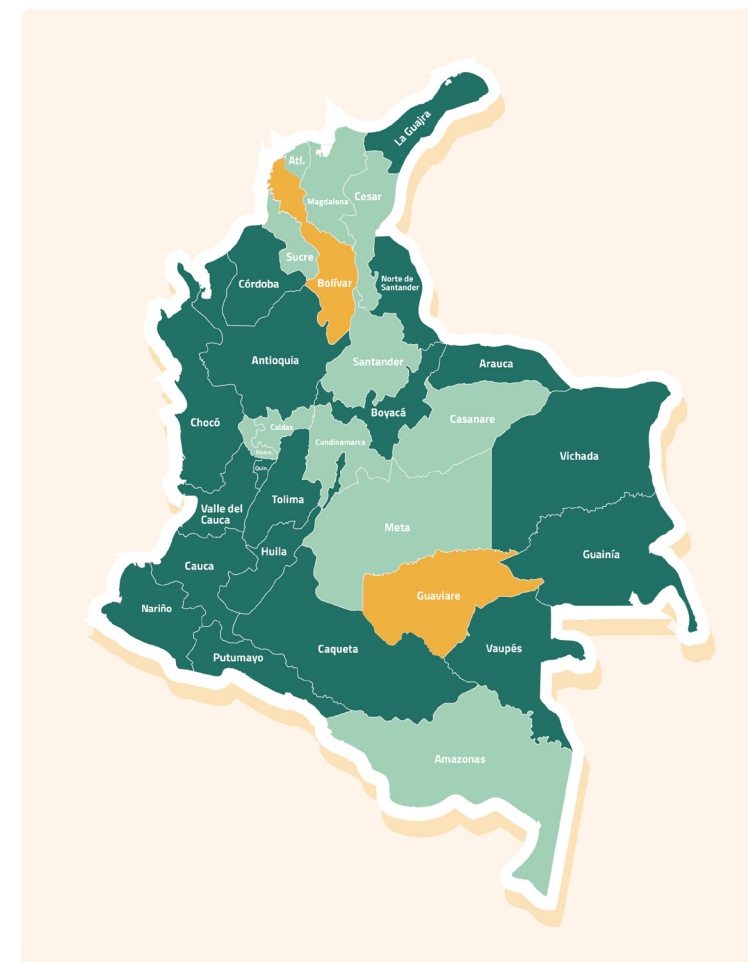
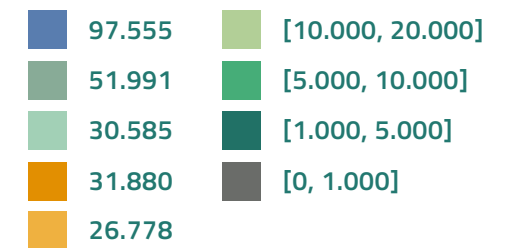


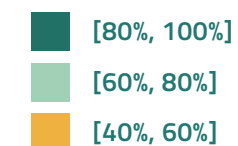
Figura 6. Distribución de población escolar identificada como indígena en el SIMAT 2020 atendida por el PAE

Fuente: cálculos propios a partir del SIMAT 2020.

a. Población identificada como indígena en el SIMAT 2020 atendida por el PAE



b. Tasas de cobertura de PAE en la población identificada como indígena en el SIMAT 2020





**b.**

**Calidad y pertinencia cultural de la ración**

De las veinticinco ETC que implementaron el PAEPI en 2020, doce reportaron información técnico-nutricional relacionada con los ciclos de menús, y de estas, solo nueve suministraron información del aporte nutricional de los menús. Con base en esto, se realizó un análisis de la composición y adecuación nutricional de los menús tomando como referencia los parámetros establecidos en la R/18858 en cuanto a energía y nutrientes. También se analizó la pertinencia cultural de los menús, teniendo en cuenta la inclusión de preparaciones o alimentos autóctonos, así como mecanismos de almacenamiento, conservación y cocción particular de cada pueblo indígena.

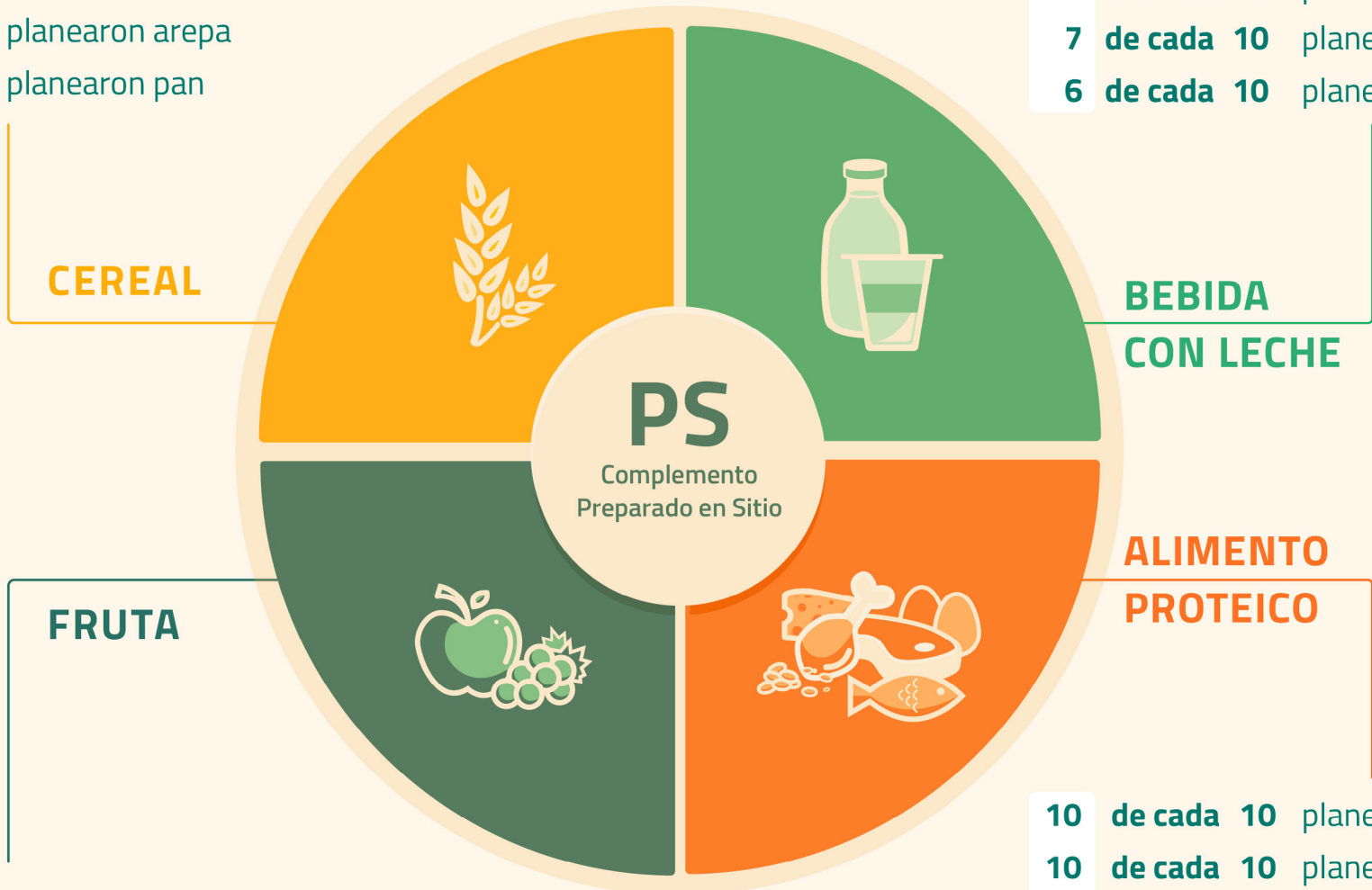
**b.1. Composición y adecuación nutricional de los ciclos de menú en el PAEPI**

De las doce ETC con información de ciclos de menús, ocho<sup>20</sup> reportaron información de complementos alimentarios almuerzo y otras ocho<sup>21</sup> ETC de complementos alimentarios JM/JT. En general, en concordancia con lo establecido en la R/18858, todas las ETC presentaron ciclos con mínimo veinte menús. Casanare fue la ETC con el mayor número de menús planeados (veintiocho), por la ejecución de la estrategia de residencias estudiantiles en su territorio. Con relación a la composición de los menús, el 100% de las ETC incluyeron en los ciclos de menús en el complemento alimentario JM/JT componentes tales como el alimento proteico, cereal y fruta, así como bebidas con o sin leche (75%), y productos lácteos (25%). En promedio, un complemento alimentario JM/JT en el PAEPI estaba compuesto por chocolate, colada o arroz con leche, huevo, carne de res o pollo, o leguminosas, arroz, arepa o pan, banano, mandarina o naranja (ver figura 7).

**Complemento AM/PM**

- 10 de cada 10** planearon arroz
- 7 de cada 10** planearon arepa
- 6 de cada 10** planearon pan

- 9 de cada 10** planearon chocolate
- 7 de cada 10** planearon colada
- 6 de cada 10** planearon arroz con leche



- 4 de cada 10** planearon banano
- 4 de cada 10** planearon mandarina
- 4 de cada 10** planearon naranja

- 10 de cada 10** planearon carne
- 10 de cada 10** planearon huevo
- 7 de cada 10** planearon leguminosas
- 5 de cada 10** planearon pescado
- 4 de cada 10** planearon queso

Figura 7. Composición promedio de un complemento a.m./p.m. del PAEPI

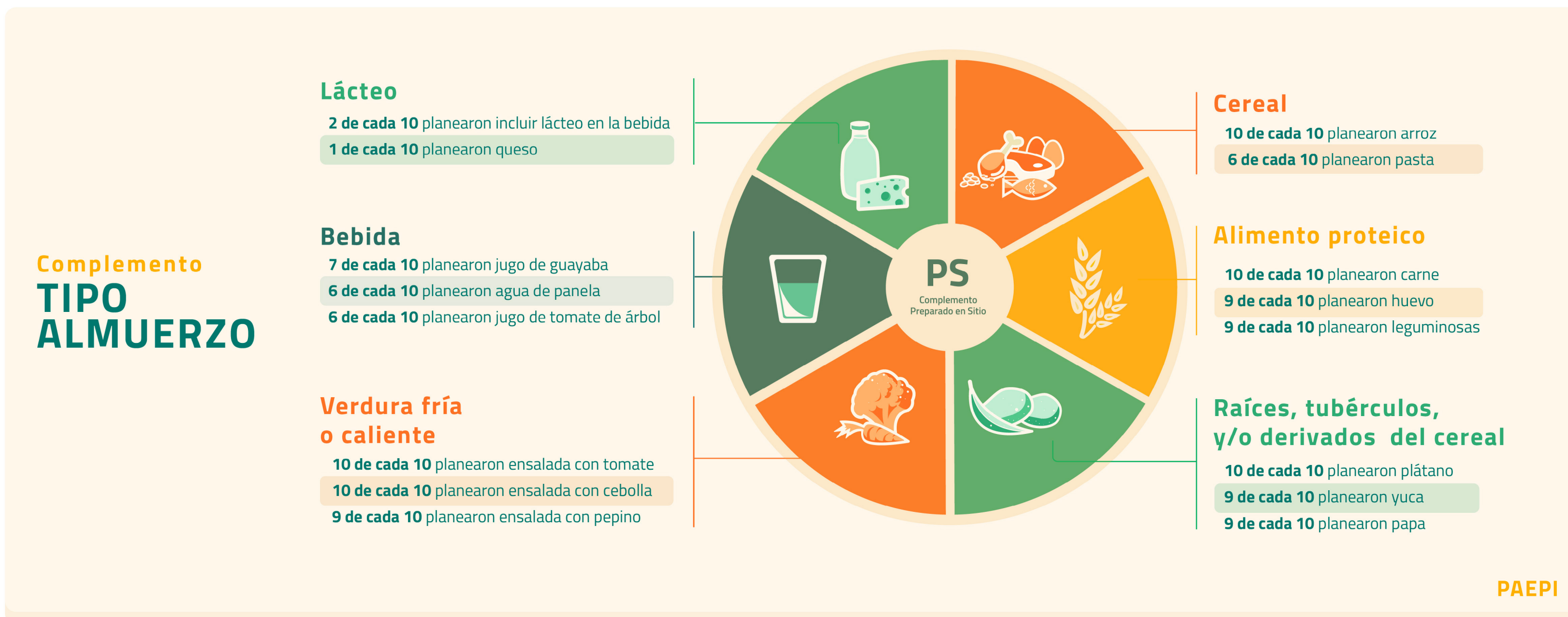
Fuente: elaboración propia

<sup>20</sup> RPS almuerzo: Casanare, Córdoba, Maicao, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sincelajo y Valledupar.

<sup>21</sup> RPS complemento a.m./p.m.: Cauca, Córdoba, Maicao, Nariño, Riohacha, Sincelajo, Turbo y Uribia.

**Figura 8.** Composición promedio de un complemento alimentario almuerzo del PAEPI

Fuente: elaboración propia



A pesar de que en términos de componentes un complemento JM/JT del PAEPI es muy similar a uno del PAE mayoritario, se encontró un esfuerzo significativo de algunas ETC por incorporar preparaciones mixtas y autóctonas, que combinan el alimento proteico con los cereales o las verduras. Algunos ejemplos de este tipo de preparaciones incluyen el arroz con cecina (Riohacha y Uribia), arroz con carne de cerdo (Turbo), las empanadas de carne o pollo (Córdoba, Maicao, Riohacha, Turbo), el rosquete de queso (Maicao), el arroz con leche o crema de arroz (Córdoba, Maicao, Nariño, Riohacha, Turbo y Uribia), el salpicón de pescado (Riohacha y Uribia), la mazamorra de maíz con leche (Turbo), la colada de quinua con leche (Nariño) y la carne o pescado con verduras (Maicao, Turbo

y Riohacha). Cauca, por su parte, incluyó algunas sopas de cereales con verduras.

Por otro lado, en los complementos alimentarios almuerzo, todas las ETC incluyeron dentro del complemento un alimento proteico, un cereal, un tubérculo, raíz, plátano o un derivado de cereal y una verdura fría o caliente. Algunas ETC adicionaron además lácteos<sup>22</sup> (88%) y sopas (25%). Un complemento almuerzo promedio del PAEPI estaba conformado por carne, huevo o leguminosa, arroz o pasta, plátano, yuca o papa, ensalada y bebida, la cual podía ser con o sin leche (ver figura 8).

Una vez más, un complemento alimentario almuerzo del PAEPI es muy similar al del PAE mayoritario en términos de componentes, sin embargo, se observó que tiene preparaciones mixtas y autóctonas, en donde se resaltan las sopas o sancochos a base de cereales, raíces, tubérculos, plátanos y alimentos proteicos (en Casanare, Nariño, Putumayo, Sincelejo y Valledupar) y las de verduras frías o calientes combinadas con el alimento proteico (en Nariño, Maicao y Valledupar).

El análisis de composición y variedad de los complementos alimentarios planeados en el PAEPI permitió concluir que los pueblos indígenas de menor experiencia y/o experticia en la elaboración de ciclos de menús tendieron

a tomar como referencia los componentes alimentarios de la minuta patrón mayoritaria, en vez de diseñar una completamente diferencial. En general, tomar como referencia el PAE mayoritario para la definición del PAIP puede resultar una estrategia temporal adecuada, mientras que los pueblos indígenas consolidan su experiencia y logran garantizar en su planeación técnica una alimentación culturalmente más apropiada. No obstante, es indispensable que la UApA y las ETC brinden mayor acompañamiento a los pueblos indígenas durante el proceso de planeación de los menús para evitar que el PAIP opere bajo la misma minuta del PAE mayoritario de manera permanente, en detrimento de la pertinencia cultural de la alimentación escolar indígena. Así, es clave

<sup>22</sup> Normalmente el componente de lácteo se encuentra incluido en preparaciones tipo sorbetes (Casanare, Córdoba, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Maicao).

encontrar un equilibrio entre la conservación y fomento de los saberes propios y la cultura alimentaria de los pueblos indígenas, la garantía de la salud y nutrición de los estudiantes y el fomento de hábitos alimentarios saludables.

En cuanto a la modalidad industrializada suministrada en una de las ETC, esta se compuso de derivado de cereal, fruta, leche o productos lácteos y postre. Un complemento promedio estaba conformado por leche o avena, palitroque o roscas de dulce y porción de fruta (sin especificar). Si bien la ETC expresó que la elección de este tipo de modalidad corresponde a las limitaciones en infraestructura que les impide otorgar un complemento preparado en sitio, este tipo de suministro no es consistente con la R/18858 en tanto la modalidad industrializada no constituye una comida caliente, ni tampoco es representativa de las preparaciones autóctonas de los pueblos indígenas. Al respecto, es necesario que la UApA fortalezca sus procesos de asistencia técnica hacia las ETC según la orientación de los distintos esquemas de operación, reiterando que en el caso del PAEPI la modalidad industrializada no es apropiada para estos casos.

Finalmente, con el objetivo de estimar el aporte nutricional de los menús, se consideraron como insumos esenciales los lineamientos establecidos en la R/18858 con relación al aporte mínimo de calorías para los complementos JM/JT (20%) y para los almuerzos (30%), tomando como referencia las Recomendaciones de Energía y Nutrientes de la Resolución 3803 de 2016 para el grupo de edad entre 9 a 13 años. También, se usó como parámetro la siguiente distribución de macronutrientes: proteína 14%, grasa 30% y carbohidratos 56%, lo cual ha sido el estándar usado por el programa para los complementos preparados en sitio. Para el caso de los micronutrientes, se tuvo como punto de comparación los valores definidos en la Resolución 29452 de 2017 (vigente durante el periodo de análisis) para calcio y hierro, partiendo del hecho de que el PAIP debería contribuir nutricionalmente en igual o mayor medida que el PAE mayoritario.

De las ocho ETC que suministraron complemento a.m./p.m., siete contaban con información de análisis nutricionales. Por su parte, de las ocho que entregaron complemento alimentario almuerzo, solo cinco tenían esta misma información. Así, para cada una de ellas se estimó el aporte nutricional promedio (tablas 6 y 7) y el porcentaje de adecuación nutricional (tabla 8) de los menús.

Como se observa en la tabla 8, los complementos alimentarios JM/JT de las ETC analizadas cumplieron en promedio con la adecuación nutricional mínima de calorías y macronutrientes establecida en el PAIP, con excepción de la ETC de Cauca. En términos de micronutrientes, se encontraron niveles promedio de hierro inferiores a lo esperado, en particular en las ETC de Cauca, Córdoba y Maicao.

**Tabla 6.** Aporte nutricional promedio de los complementos alimentarios a.m./p.m. del PAEPI

**Fuente:** elaboración propia con base en datos administrativos suministrados por la UApA.

ETC	Kcalorías	Proteínas (g)	Grasa (g)	Carboh (g)	Calcio (mg)	Hierro (mg)
Cauca	427	15.1	11.4	66.1	234.7	2.3
Córdoba	605	18.6	18.2	95.7	233.8	3.2
Maicao	542	18.2	19.0	72.2	224.8	2.9
Nariño	514	18.5	21.0	63.9	326.9	3.7
Riohacha	570	21.5	19.1	75.5	221.7	3.6
Sincelejo	487	18.2	17.9	65.0	257.0	3.6
Uribe	557	25.3	18.4	72.0	201.3	3.9
<b>Aporte promedio</b>	<b>529</b>	<b>19.5</b>	<b>17.8</b>	<b>72.9</b>	<b>243.9</b>	<b>3.3</b>

**Tabla 7.** Aporte nutricional promedio de los complementos alimentarios de almuerzo del PAEPI

**Fuente:** elaboración propia con base en datos administrativos suministrados por la UApA.

ETC	Kcalorías	Proteínas (g)	Grasa (g)	Carboh (g)	Calcio (mg)	Hierro (mg)
casanare	833	28.9	28.1	104.2	250.3	5.7
Córdoba	812	27.3	27.2	110.2	257.3	5.4
Maicao	750	28.0	24.0	102.0	174.0	5.0
Nariño	721	26.9	25.7	100.5	377.1	5.0
Putumayo	757	27.3	24.2	104.0	141.8	3.9
<b>Aporte promedio</b>	<b>775</b>	<b>27.7</b>	<b>25.9</b>	<b>104.2</b>	<b>240.1</b>	<b>5.0</b>

**Tabla 8.** Adecuación nutricional promedio de los complementos alimentarios JM/JT del PAEPI

**Fuente:** elaboración propia con base en datos administrativos suministrados por la UApA.

ETC	Kcalorías	Proteínas (g)	Grasa (g)	Carboh (g)	Calcio (mg)	Hierro (mg)
Cauca	19%	19%	15%	21%	21%	26%
Córdoba	27%	24%	24%	30%	21%	37%
Maicao	24%	23%	25%	23%	20%	33%
Nariño	23%	24%	28%	20%	30%	42%
Riohacha	25%	27%	25%	24%	20%	41%
Sincelejo	22%	23%	24%	21%	23%	41%
Uribe	25%	32%	25%	23%	18%	45%
<b>Promedio adecuación</b>	<b>24%</b>	<b>25%</b>	<b>24%</b>	<b>23%</b>	<b>22%</b>	<b>38%</b>
<b>Adecuación nutricional mínima esperada</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>	<b>22%</b>	<b>40%</b>
<b>Diferencia</b>	<b>4%</b>	<b>5%</b>	<b>4%</b>	<b>3%</b>	<b>0%</b>	<b>-2%</b>



RESULTADOS DEL ANÁLISIS DEL PAEPI

En un análisis detallado sobre el caso de Cauca, se hallaron dos situaciones. Por un lado, a pesar de que el componente proteico estaba presente en todos los menús del ciclo en cualquier preparación —carne (25%), huevos (20%), leguminosas (30%) y las sopas (25%)—, existía una incorrecta clasificación de las preparaciones a base de cereales y verduras dentro del componente proteico. Esto se hizo evidente en los menús 3, 9 y 13 del ciclo, donde la sopa de maíz con verduras, sopa de arroz con verduras y sopa de mote con verduras estaban clasificadas como alimento proteico, sin contar realmente con alimentos fuente de proteína. Por otro lado, al cotejar la información con los análisis nutricionales del grupo etario de 9 a 13 años se encontró que existían al menos 6 menús que no cumplían el aporte mínimo establecido para el complemento alimentario JM/JT en cuanto a calorías y 12 menús no cumplían con el aporte mínimo de proteínas y grasas. En particular se identificó como crítico el aporte nutricional de calorías, proteína y grasas de los menús 3, 9, 13 y 19<sup>23</sup>.

Como se observa en la tabla 9, los complementos alimentarios almuerzo de las ETC analizadas en promedio cumplen con la adecuación nutricional mínima de calorías y macronutrientes establecidas en el PAIP. No obstante,

**Tabla 9.** Aporte nutricional promedio de los complementos alimentarios de almuerzo en el PAEPI

Fuente: elaboración propia con base en datos administrativos suministrados por la UApA.

ETC	Kcalorías	Proteínas (g)	Grasa (g)	Carboh (g)	Calcio (mg)	Hierro (mg)
<b>Casanare</b>	37%	37%	38%	33%	23%	65%
<b>Córdoba</b>	36%	35%	36%	35%	23%	62%
<b>Maicao</b>	33%	36%	32%	32%	16%	57%
<b>Nariño</b>	32%	34%	34%	32%	34%	58%
<b>Putumayo</b>	34%	35%	32%	33%	13%	45%
<b>Promedio adecuación</b>	35%	35%	35%	33%	22%	57%
<b>Adecuación nutricional mínima esperada</b>	30%	30%	30%	30%	20%	65%
<b>Diferencia</b>	5%	5%	5%	3%	2%	-8%

al igual que en el complemento alimentario JM/JT, el aporte de micronutrientes presentó valores inferiores a lo esperado, específicamente el calcio en las ETC de Maicao y Putumayo, y el hierro en las ETC de Córdoba, Nariño y Putumayo.

En cuanto al complemento industrializado, la referencia usada por la ETC de Nariño, ante la ausencia de parámetros definidos en la R/18858, fue el aporte nutricional mínimo establecido para un complemento alimentario JM/JT, es decir, un 20% mínimo de las calorías necesarias para los NNAJ entre 9 a 13 años, con una distribución de macronutrientes correspondiente a un complemento industrializado estándar del PAE mayoritario. Esto corresponde a un 10% de proteína, un 25% de grasa y un 65% de carbohidratos. De la misma manera que en los análisis anteriores, se tomó como base para los micronutrientes calcio y hierro el aporte nutricional mínimo establecido en la Resolución 29452 de 2017.

**Tabla 10.** Aporte nutricional promedio del complemento industrializado de la ETC de Nariño para el PAEPI

Fuente: elaboración propia con base en datos administrativos suministrados por la UApA.

RI	Kcalorías	Proteínas (g)	Grasa (g)	Carboh (g)	Calcio (mg)	Hierro (mg)
<b>Aporte nutricional - Nariño</b>	484,5	12,475	18,55	127,6	268,65	4,3
<b>Recomendación nutricional</b>	2245	56,1	62,4	364,8	1100	8,7
<b>Adecuación nutricional</b>	22%	22%	30%	35%	24%	49%
<b>Adecuación nutricional mínima esperada</b>	20%	20%	20%	20%	24%	34%
<b>Diferencia</b>	2%	2%	10%	15%	0%	15%

La tabla 10 refleja que el aporte de grasas y carbohidratos del complemento industrializado planeado en la ETC de Nariño para entregar en el PAEPI, está por encima de lo esperado en 10 y 15 puntos porcentuales respectivamente.

El análisis del aporte nutricional de los menús puso de manifiesto algunas reflexiones y retos importantes a considerar por parte de la UApA y las ETC. Por un lado, no es recomendable que el PAEPI, en aras de la pertinencia cultural, genere aportes nutricionales inferiores a los que recibirían los NNAJ si estuvieran en el PAE regular. El ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas, así como la flexibilización en la conformación de la minuta

patrón, no deberían provocar brechas en el aporte nutricional de los menús, como se evidenció en Cauca, Casanare y Córdoba, sino que se debería poder llegar a un balance entre la pertinencia cultural y la calidad nutricional de los complementos suministrados. Por otro lado, se demuestra que es pertinente que la UApA fortalezca sus procesos de asistencia técnica en territorio, que comunique claramente el propósito de cada modelo de operación y que reitere la necesidad de mantener estándares mínimos de calidad de la alimentación, como fundamento al derecho a la igualdad de los NNAJ. Esto a su vez le permitirá ejercer una mejor y más acertada función de seguimiento, monitoreo y evaluación.



<sup>23</sup> Composición de los menús críticos: Menú 3: jugo de guayaba en leche y sopa de maíz con verduras; Menú 9: agua de panela con leche y sopa de arroz con verduras; Menú 13: agua de panela con leche y sopa de mote con verduras; Menú 19: agua de panela con leche, sopa de guineo y arroz blanco.

## b.2. Valoración del PAEPI, pertinencia cultural de los menús e inclusión de preparaciones o alimentos autóctonos

En términos generales, los resultados sugieren una percepción positiva de los líderes y lideresas indígenas encuestados con relación al impacto del PAEPI en sus comunidades. El 89% considera que el PAEPI contribuye

al acceso y permanencia educativa de los NNAJ indígenas, mientras que el 78% cree que aporta a la generación de condiciones propicias para el aprendizaje. Esta percepción contrasta con la percepción de impacto que tienen sobre el PAE mayoritario. Como ilustra la gráfica 6, el 75% de los líderes y lideresas piensan que con respecto al PAE mayoritario, el PAEPI contribuye en mayor medida al acceso y permanencia educativa de los NNAJ de sus comunidades.

Acerca de la pertinencia cultural de la ración, si bien se observó que solo el 44% de los líderes y lideresas indígenas consideran que los alimentos entregados por

el PAEPI son acordes a sus hábitos alimentarios propios, más del 80% de los encuestados reconocieron que este permite el uso de productos cultivados por la comunidad en la región (85,7%), la inclusión de preparaciones propias de su cultura alimentaria (100%) y el uso de métodos de almacenamiento y conservación propios (100%). Esto último se vio también reflejado en el análisis de los ciclos de menú, en donde se reflejan intentos significativos por diversificar la alimentación escolar al incluir productos y preparaciones autóctonas.

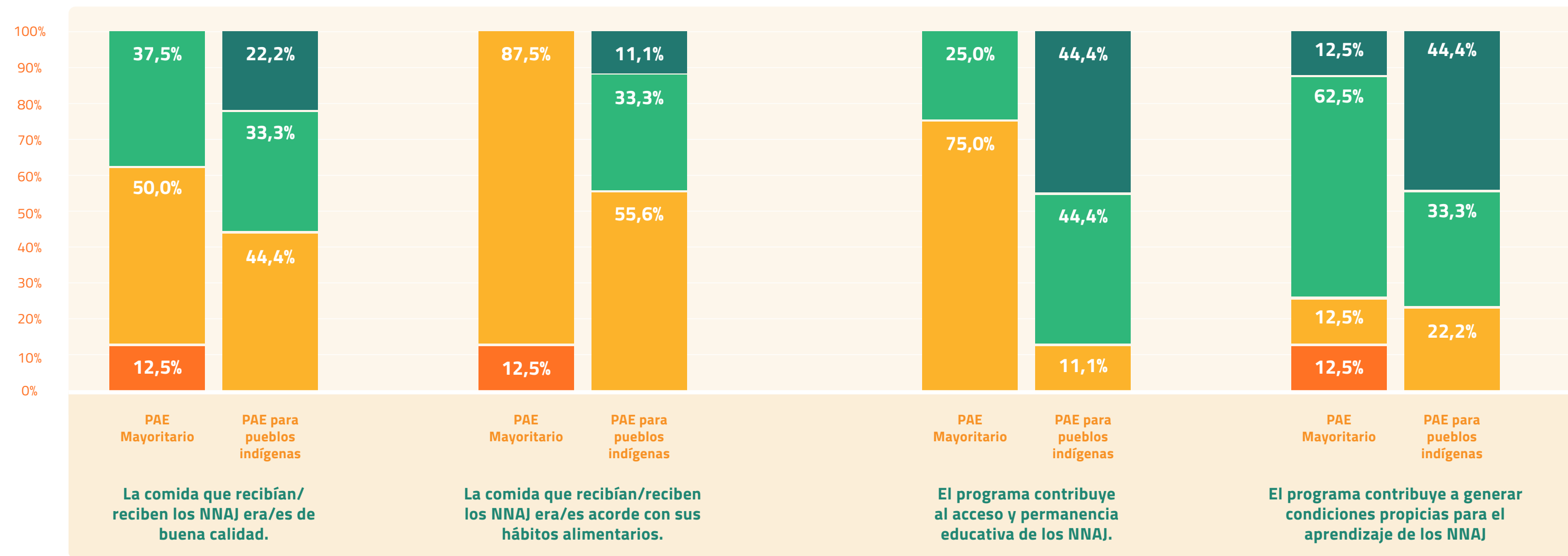
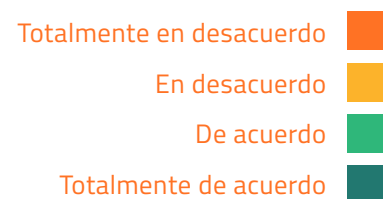
Según las respuestas dadas por los líderes y lideresas indígenas, desde el punto de vista de la aceptabilidad y la valoración subjetiva de la calidad, el PAE aún parece tener retos. Tanto en el PAE mayoritario como en el PAEPI, la insatisfacción en cuanto a la calidad de los complementos supera el 40%. En el caso del PAE mayoritario la insatisfacción es ligeramente mayor, sin embargo, resulta preocupante que la percepción mejore solo marginalmente con respecto al PAEPI. Es indispensable continuar mejorando la calidad de

la alimentación en zonas rurales e indígenas y, en particular, es necesario complementar este esfuerzo con ejercicios de capacitación para los pueblos indígenas y las comunidades educativas en torno a la alimentación saludable. Si bien los problemas de calidad pueden reflejar falencias operativas, en algunos casos muestran también un desconocimiento de algunas comunidades hacia los tamaños de las porciones y los componentes que debe tener un complemento para una correcta nutrición de los NNAJ indígenas.

Por otra parte, la revisión documental reveló que durante la planeación de los menús se lograron incluir diversos alimentos y preparaciones autóctonos tales como la chicha de maíz tierno (Uribea, Nariño, Casanare), la colada de quinua (Nariño), los quesos salados (Uribea, Maicao, Riohacha), el frichi (Uribea), las preparaciones de masas a base de yuca (Casanare, Putumayo, Uribea, Maicao), los envueltos de maíz cocido (Nariño), los patacones (Uribea, Maicao), la kabesha (Norte de Santander), los tacachos (Putumayo, Uribea), los molos (Nariño), la yajaushi (Maicao,

Gráfica 6. Percepciones de los líderes y lideresas indígenas sobre el impacto y calidad del complemento

Fuente: elaboración propia con base en resultados de las encuestas a líderes y lideresas indígenas.



## C.

## Autogobierno y recuperación/fortalecimiento de los procesos culturales asociados a la alimentación

Riohacha), la wirruma (Maicao), la colada de plátano y maíz (Putumayo), el tungo de maíz de carne (Casanare), las preparaciones con especies nativas como el plátano, chivo y chiro (Putumayo, Nariño), el bore o papa china (Casanare y Putumayo), la lutona (Norte de Santander), el casabe (Putumayo, Casanare), la yuca brava o mañoco (Casanare), los ollucos (Nariño), la watsimba (Putumayo), el tungo y las arepas de catibia, la cidra o guatila en coladas, los guisos y adiciones de leguminosas, algunos frutos autóctonos de las regiones como el canangucho, el camu camu, el arazá, el copoazú (Putumayo), la conopia (Casanare), el chontaduro la badea y el borojó (Nariño).

Además de los alimentos autóctonos, las preparaciones mixtas tuvieron gran protagonismo con combinaciones de distintos grupos de alimentos, en particular las carnes y las verduras, que generaron mayor aceptabilidad en las comunidades beneficiarias. Tal es el caso de la incorporación de las sopas en los menús (Casanare, Nariño), de los guisados de carne, de las mezclas de verduras con arroz y pastas, entre otros. Asimismo, se ha logrado recuperar alimentos tradicionales que son de consumo exclusivo de las comunidades indígenas, tales como el chigüiro, la lapa, el venado, el chivo y sus vísceras (Uribe, Maicao), y las variedades locales de pescado (Nariño, Putumayo, Casanare).

La revisión documental también mostró que en ETC como Casanare, Nariño, Putumayo, Riohacha, Norte de Santander y Uribe se han logrado rescatar preparaciones de alimentos curados, salados o secos. También se encontraron usos de elementos del entorno natural como insumos y menaje, por ejemplo, el uso de platos hechos en hojas de luton kaya (bijao), vasijas hechas de abusha (totumos) o baikura, ollas de tabar ruga (barro), así como la utilización de productos naturales extraídos de plantas, frutas o árboles, como fique, limón, vinagre, y el agua caliente para los procesos de lavado, limpieza y desinfección también hacen parte de las prácticas sustentables y sostenibles que se han podido rescatar con el PAEPI.

Durante los estudios de caso, fue común encontrar en los padres de familia un sentido de gratitud hacia el programa. En Uribe, por ejemplo, consideraron que el PAEPI motiva la permanencia por el acceso a los alimentos, ya que en la casa no tienen ese mismo acceso. En Casanare, para las familias el PAEPI sí representa un apoyo económico y alimentario importante. No obstante, las familias manifestaron que independientemente al programa, en las nuevas generaciones se ha venido perdiendo la identidad cultural y alimentaria. En esa comunidad se consumen cada vez menos sopas y caldos, pero ha incrementado el consumo de huevos, embutidos y bebidas lácteas, ya no se prepara directamente el mañoco ni el casabe, sino que se compra ya hecho. Los padres expresaron que a los niños les gustan los dulces, las gomas, los refrescos y los paquetes en general, lo cual no es propio de su cultura. En Uribe, por su parte, no es usual que en las casas se consuma leche de vaca.

Por otro lado, los estudiantes entrevistados mencionaron que con la comida de la escuela (el PAEPI) se están formando hábitos alimentarios saludables. En Cauca, los estudiantes expresaron que en el colegio comen distinto a sus casas: mientras que en el colegio es más común encontrar ensaladas, en las casas abundan los cereales, las raíces, los tubérculos y los plátanos. En Casanare, los estudiantes percibieron que después de la pandemia se incluyeron más alimentos propios o tradicionales como el casabe, el mañoco y el pescado.

Si bien las percepciones de los diferentes actores del PAEPI pueden llegar a ser contradictorias en algunos casos, los resultados de las encuestas a los líderes y lideresas indígenas, así como las percepciones de los padres de familia y estudiantes, concuerdan en que el PAEPI contribuye a la permanencia escolar, al bienestar de las familias y al fomento de hábitos alimentarios saludables en los NNAJ, al igual que hace un notable esfuerzo por incorporar alimentos propios de la cultura.

Finalmente, en cuanto al fortalecimiento de los procesos culturales asociados a la alimentación, se encontraron resultados positivos. El 89% de los líderes y lideresas indígenas encuestados consideraron que el programa materializa el enfoque diferencial en la alimentación escolar indígena, y el 83,3% cree que fomenta y fortalece las estructuras de gobierno propio de las comunidades y los saberes alimentarios propios, además de impulsar la autonomía de las comunidades en el proceso educativo de los NNAJ indígenas. Sin embargo, en el 33,3% de los casos se reparó que el PAEPI ya no se adapta a las necesidades, expectativas, capacidades y conocimientos de los pueblos indígenas, y un 22,2% reportó que el PAEPI puede interferir con los procesos espirituales y culturales que hacen parte de la cosmovisión de los pueblos indígenas.

En general, en los estudios de casos se observó que el PAEPI ha logrado fortalecer las estructuras de autogobierno y recuperar en alguna medida los procesos culturales asociados a la alimentación. En todos los casos, las comunidades consideraron que la puesta en práctica de la olla comunitaria ha permitido a los pueblos indígenas incorporar aportes de las asociaciones y de padres y madres de familia al PAE, haciendo que desde muy pequeños se les enseñe a los NNAJ los valores y costumbres indígenas asociados a la solidaridad y el compartir. En el pueblo Wiwa, por ejemplo, la cultura propia indígena se refuerza en las labores diarias del PAEPI. Los estudiantes de preescolar y primaria participan en su alimentación escolar recolectando la leña utilizada para cocinar, mientras que los estudiantes de bachillerato cortan la leña y los lavan los platos y cubiertos cuando han terminado de comer. Estos hábitos son fuertemente exigidos por las autoridades del pueblo Wiwa, en tanto preservan la tradición cultural del trabajo comunitario y la contribución al bienestar del pueblo. En el pueblo Sáliba, por ejemplo, la relación pedagógica entre el PAEPI y la enseñanza del cultivo de alimentos en la institución educativa ha fomentado la recuperación de la lengua propia, la cual había estado a punto de desaparecer. Allí también es común observar a cada niño lavar el pocillo en que le sirvieron la bebida del complemento.

Adicionalmente, la incorporación de alimentos y preparaciones autóctonas resulta fundamental en un contexto en donde las familias reportan que los NNAJ indígenas están perdiendo los hábitos alimentarios propios y los están reemplazando por el consumo de

alimentos procesados y foráneos. En el pueblo Sáliba, si bien los padres opinaron que el PAEPI contribuye a este fin, reiteraron que es necesario generar ciclos de menú culturalmente más apropiados para recuperar decididamente la cultura alimentaria propia. Así, la comunidad sugirió una mayor inclusión de alimentos autóctonos como la yucuta, el tarré, la chicha, la naiboa, la patilla, la papaya, la chirimoya, la carne, el pescado ahumado, el pescado salado y las carnes de monte. Asimismo, las comunidades visitadas de la Orinoquia y Amazonía insistieron en la recuperación de la compra local de alimentos como el mañoco y el casabe que muchas veces se compra ya hecho. Preparar los alimentos autóctonos en la comunidad fomenta y fortalece la cultura alimentaria propia. Esta misma solicitud las hacen los pueblos Wiwa y Ambaló, quienes manifestaron que aún falta trabajar en la incorporación de alimentos propios en los menús para fortalecer la cultura alimentaria. En contraste, los wayuu en Uribe han logrado consolidar sus menús diferenciales al incorporar más alimentos autóctonos como el frichi, la yajaushi, el salpición de pescado, el arroz con frijol y la cecina.

Finalmente, gran parte de la recuperación de los procesos culturales en la alimentación escolar y en el fortalecimiento del autogobierno de los pueblos indígenas radica en la posibilidad de que se compren y consuman alimentos producidos por las mismas comunidades en el PAE. Si bien algunos territorios han avanzado en este frente, otros como Casanare y Santa Marta tienen todavía una limitada interconexión con las economías productivas indígenas. El pueblo Ambaló es un caso exitoso de articulación entre la producción de alimentos escolares y el PAEPI. Allí, en el colegio se consumen los huevos, las frutas y las carnes producidas por la institución, gracias a que el operador indígena se las compra; de igual forma, este compra la trucha a la comunidad y algunas hortalizas. En Uribe, el operador indígena compra a la comunidad el chivo, el pescado y el queso, los cuales son preparados de formas autóctonas y pertinentes ¿a lo solicitado por el programa?, mientras que el de Guaviare compra pescado, yuca brava y frutas tropicales a las comunidades. En general, las comunidades indicaron que es necesario generar más oportunidades para reforzar la producción local a partir de proyectos productivos. Según ellos, el cultivo de alimentos recupera el territorio, lo cual es central en el autogobierno y en el fortalecimiento de los pueblos indígenas.



# VII

## Lecciones aprendidas y recomendaciones

Este análisis tuvo como objetivo primordial hacer un balance de la implementación del PAE para pueblos indígenas (PAEPI) —propuesto por la R/18858 de 2018— durante los años 2019 y 2020, identificando sus principales resultados, éxitos y oportunidades de mejora. El primer componente de la evaluación propuso un análisis de los insumos y procesos, y documentó las principales barreras que enfrentaron las ETC y los pueblos indígenas en las etapas de concertación, planeación, contratación, implementación y seguimiento. El segundo componente se enfocó en registrar algunos resultados clave de la implementación como acceso, calidad y pertinencia de las raciones, fomento al autogobierno y recuperación de los procesos culturales asociados a la alimentación. En términos generales, el análisis efectuado permitió identificar éxitos y oportunidades de mejora, así como derivar lecciones aprendidas y recomendaciones para fortalecer la implementación del PAEPI en las siguientes áreas.

### a. Área 1: socialización, apropiación del PAEPI y consolidación de la cobertura en los territorios

#### a.1. Éxitos

El principal logro de la implementación de la R/18858 se evidencia en su acogida por parte de un conjunto amplio y diverso de ETC, con territorios y poblaciones indígenas muy distintas. Para el año 2020, 36 ETC tenían algún grado de implementación de la R/18858. De esas, veinticinco habían finalizado la concertación y estaban operando, cuatro se hallaban en proceso de concertación y no habían iniciado la operación y las siete restantes habían intentado implementar el PAIP con dificultad. El avance en la apropiación del PAEPI por los pueblos indígenas ha permitido que más de 365.000 NNAJ indígenas matriculados en el sector oficial reciban alimentación escolar indígena, lo que corresponde al 84% del total.

#### a.2. Oportunidades de mejora

- **Se identificaron problemas de interpretación por las ETC y los pueblos indígenas con respecto a la R/18858, que muchas veces retrasan o desmotivan la adopción del modelo.** Para algunas de las ETC entrevistadas, la concertación resulta un proceso muy dispendioso y complejo. Esta percepción, en algunos casos, se explica por interpretaciones inadecuadas de la R/18858, que lleva a que las ETC negocien con los pueblos indígenas desde la reglamentación del PAE mayoritario, lo cual retrasa la puesta en marcha del PAEPI en territorio. Por su parte, muchos pueblos indígenas interpretan la flexibilidad ofrecida por la R/18858 de forma muy amplia y hacen exigencias en términos alimentarios y presupuestales que no son coherentes con el modelo propuesto. En ambos casos, es clave lograr fortalecer la apropiación del PAEPI en territorio.
- **Existen retos en términos de la claridad de la información que se transmite en los espacios de socialización del PAEPI, lo que limita la correcta apropiación por las comunidades.** Una proporción significativa de los encuestados que han participado de las jornadas de socialización y capacitación del PAEPI con la UApA in-

dicaron que no les quedan claras la diferencia entre el PAEPI y el PAE mayoritario, las ventajas de su implementación, ni el proceso para llevarlo a cabo, y en una menor proporción, no entienden las responsabilidades que debe asumir la asociación en caso de la implementación del programa. Asimismo, se evidencia inconformidad de los líderes y lideresas con relación a la suficiencia de las jornadas de socialización y capacitación por parte de la UApA.

- **Si bien la cobertura del PAE en la población indígena es alta, hace falta perseverar en la expansión del PAEPI en algunas ETC en donde se opera bajo el esquema del PAE mayoritario.** Aunque el PAEPI ha logrado permear en un porcentaje alto las ETC que agrupan la mayoría de los NNAJ indígenas, persisten brechas de cobertura del PAEPI en zonas de alta concentración de población indígena como Amazonas y Antioquia. En estos casos, es necesario que las ETC, con apoyo de la UApA, encuentren estrategias para iniciar la operación del PAEPI lo más pronto posible, en respeto y fomento de la autonomía de los pueblos indígenas y como compromiso con la adopción de la R/18858.

#### a.3. Recomendaciones

1. **Aumentar la cantidad y calidad de la oferta nacional y territorial de espacios de socialización, apropiación y entrenamiento de los pueblos indígenas sobre el PAEPI.** La UApA debe seguir propiciando escenarios de conversación con representantes de las autoridades indígenas —como los desarrollados en junio de 2021—, en tanto permiten socializar información de interés del PAEPI entre la UApA y los pueblos indígenas, así como promover la implementación de este esquema diferencial de operación en muchos más territorios con población indígena. Estos espacios deben ser complementarios a la oferta de cada ETC, los cuales deben ahondar en las características del modelo, sus ventajas y su procedimiento operativo.
2. **Generar cajas de herramientas nacionales y territoriales que puedan emplearse en el proceso de concertación y planeación del PAEPI.** De forma análoga a la caja de herramientas del PAE mayoritario, es necesario que la UApA genere materiales y documentos de soporte específicos para el PAEPI que permitan a las ETC y a los pueblos indígenas: (i) apropiarse mejor del modelo; (ii) socializar el alcance del modelo con las comunidades educativas de base; y (iii) definir claramente los roles, responsabilidades y obligaciones de cada una de las partes. Esta caja no debe ir en contraposición con la autonomía de las ETC, quienes según sus contextos deben poder implementar cajas de herramientas particulares a sus realidades operativas y territoriales.

3. **Fortalecer los canales de comunicación con las comunidades educativas indígenas, tanto de manera presencial como virtual, a través del PAEstar al día.** Tanto la UApA como las ETC, mediante sus canales de información oficiales del programa, pueden ofrecer a la ciudadanía capacitación e información relevante respecto a la operación del PAEPI de forma que las comunidades se animen a participar en las convocatorias. Un mecanismo incipiente pero potencialmente poderoso es el PAEstar al día.

4. **Fortalecer las capacidades de monitoreo de la cobertura y acompañamiento técnico de la UApA sobre el PAEPI.** Es necesario que la UApA haga un monitoreo permanente de la cobertura del PAEPI en las ETC, identificando aquellos territorios con alta proporción de NNAJ indígenas en donde no se haya implementado el modelo. Es recomendable que la UApA defina estrategias para que las ETC asuman la operación del PAEPI lo más pronto posible, en respeto y fomento de la autonomía de los pueblos indígenas y como compromiso con la adopción de la R/18858. Entre estas estrategias se recomienda hacer acompañamiento especializado y permanente a las ETC con mayores brechas de cobertura y tener interlocución directa con los pueblos indígenas, de tal forma que la UApA pueda convertirse en un facilitador de la implementación del modelo.

### b. Área 2: fortalecimiento de los procesos de planeación, concertación y contratación

#### b.1. Éxitos

Se evidenció un claro interés de la gran mayoría de los pueblos indígenas y las ETC por implementar el modelo de forma adecuada y pertinente. ETC como La Guajira, Uribe, Cauca, Magdalena, Nariño, Maicao, Guaviare y Buenaventura habían avanzado en diálogos y concertaciones con pueblos indígenas para la operación y/o inclusión de minutas diferenciales en el PAE desde antes de la expedición de la R/18858 2018, lo cual demuestra esfuerzos importantes tanto de los pueblos indígenas como de las ETC por mantener una adecuada comunicación, planeación y coordinación entre los diferentes actores interesados en que el PAE.

Se notó en las entrevistas que cuando el proceso de planeación y concertación se lleva a cabo de manera armónica, ocurre una contratación pertinente, y que, en la gran mayoría de casos, se entrega la operación del PAE a los pueblos indígenas. Prueba de esto es que el 97% de los contratos revisados fueron celebrados con autoridades, cabildos indígenas o por uniones temporales en donde al menos una de las partes era una autoridad o cabildo indígena, lo que refleja un compromiso de los pueblos indígenas para asumir su alimentación escolar propia. También, de acuerdo con los contratos analizados, se observó que el 81% de las ETC contrató el PAEPI por más de noventa días, lo cual es un resultado importante teniendo en cuenta que en el 2020 inició la pandemia del COVID-19.

## b.2. Oportunidades de mejora

- **La concertación es uno de los principales cuellos de botella, derivado principalmente de problemas de comunicación y coordinación.** Aun cuando existe la oportunidad de socializar el PAEPI, en algunos casos se evidenciaron conflictos internos o desacuerdos entre comunidades o pueblos indígenas, que dilatan y complejizan los procesos de concertación al punto de obstaculizar por completo la implementación del esquema de operación diferencial. Además, se observó una falta de coordinación y claridad de algunas ETC en el proceso de convocatoria y concertación que, muchas veces, desmotiva a las comunidades y pueblos indígenas a participar. En particular, se constató que, en ETC con alta dispersión rural, los esfuerzos de socialización y concertación del modelo son insuficientes y limitan el acceso de algunos pueblos indígenas rurales dispersos.
- **La planeación del PAEPI es adecuada en términos financieros, pero presenta falencias en el cumplimiento de los diagnósticos exigidos por la R/18858.** El proceso de planeación operativa y financiera del PAEPI ocurre de forma coordinada con el del PAE mayoritario y esto genera beneficios en términos de coherencia entre los esquemas de operación, las fuentes de financiación y los costos. No obstante, no es común que las ETC adelanten el proceso de planeación y sigan en detalle lo dispuesto en la R/18858. Específicamente, se evidenció un bajo cumplimiento de las ETC en términos del diagnóstico situacional previo a la contratación del PAEPI, del estudio de costos detallado y de los calendarios culturales y del plan de compras.
- **Los requisitos habilitantes exigidos por la R/18858 generan barreras en la contratación con los pueblos indígenas, especialmente para aquellos de menor tamaño y nivel organizativo.** Los retrasos en el inicio de la implementación responden principalmente a brechas de capacidad, experiencia e idoneidad de algunos pueblos indígenas con respecto a los requisitos habilitantes exigidos por el numeral 5.3 de la R/18858, lo que impide su acceso efectivo a los contratos del PAE indígena. Lo anterior, aunado a la exigencia no prevista de sedes administrativas por parte de las ETC, así como las demoras del Ministerio del Interior para expedir el certificado de acreditación de los pueblos indígenas, dificulta la contratación del PAEPI. Los pueblos indígenas de menor tamaño o capacidad organizativa y asociativa son los más perjudicados por estas barreras.

## b.3. Recomendaciones

1. **Definir buenas prácticas y recomendaciones que puedan emplear las ETC en el proceso de contratación del PAEPI, de tal forma que se superen las barreras al acceso generadas por el numeral 5.3 de la R/18858.** Como se ilustró en el reporte, el escaso acceso de algunos pueblos indígenas al PAEPI está relacionado con su falta de capacidad para cumplir los requisitos de experiencia y capacidad exigidos por el numeral 5.3 de la R/18858. Dichas barreras resultan más difíciles de sobrepasar para aquellos pueblos indígenas de menor tamaño y nivel de organización y formalización, lo cual coincide con las zonas de ruralidad dispersa en el país. Algunas ETC han fomentado uniones temporales entre pueblos indígenas o entre pueblos indígenas y operadores no indígenas para sobrepasar estas barreras, sin embargo, es necesario pensar en mecanismos más institucionalizados para construir esta capacidad gradualmente. Se recomienda que la UApA documente estas buenas prácticas y las ponga a disposición de las ETC en proceso de planeación del PAEPI.
2. **Simplificar el proceso de planeación y alistamiento.** El proceso de planeación establecido por la R/18858 hace referencia a una serie de documentos que, por lo general, no están siendo desarrollados ni empleados por las ETC. Estas se enfocan en definir el PAEPI y la estructura de costos, sin embargo, otros requisitos como el diagnóstico situacional, los calendarios culturales y los planes de compra se llevan a cabo en menor medida. De forma similar, la R/18858 no establece requisitos claros para el alistamiento de los contratos, lo cual genera una diversidad de interpretaciones sobre lo que es o no exigible en este proceso. Se sugiere que la UApA, en conjunto con los pueblos indígenas, revise los requisitos y simplifique la estructura de los procesos de planeación y alistamiento para asegurar una operación adecuada y de calidad, y que sea consistente con las capacidades de las ETC y los pueblos indígenas.
3. **Fortalecer la estructura de costos y el costeo de los complementos.** La UApA debe fortalecer su asistencia técnica en términos de costeo. En particular, es necesario generar mayores herramientas y capacitaciones a las ETC sobre cómo elaborar un estudio de costos detallado de los complementos alimentarios del PAE y cómo esta información debe ser socializada con los operadores del programa, incluidos los operadores indígenas de la concertación. La claridad en los costos parece ser una estrategia

adecuada para resolver diferencias en torno al valor de los complementos alimentarios y el presupuesto del contrato, lo cual puede hacer más expedito el proceso de concertación. Se recomienda que la UApA continúe brindando apoyo y guía clara a las ETC con respecto al costeo del PAEPI dentro de la caja de herramientas diseñada para el programa.

## C. Área 3: fomento de la calidad

### c.1. Éxitos

Desde el punto de vista de la planeación técnico-nutricional y los ciclos de menús, se evidenció un esfuerzo significativo de las ETC por incluir alimentos autóctonos representativos de los pueblos indígenas en preparaciones mixtas y/o tradicionales de manera consistente con los hábitos alimentarios locales. En promedio, los complementos alimentarios JM/JT y de almuerzo de las ETC analizadas cumplieron con la adecuación nutricional mínima exigida en la resolución en cuanto a calorías y macronutrientes, la cual corresponde a un 20% para los complementos alimentarios JM/JT y a un 30% para los complementos alimentarios de almuerzo. En términos de implementación, el 57,1% de los líderes y lideresas indígenas encuestados manifestaron que el PAEPI se ejecuta en territorios sin contratiempos, y el 71,4% indicó que los alimentos entregados son culturalmente apropiados y de buena calidad. Además, los equipos territoriales a cargo de la implementación del programa han venido creciendo en los últimos años no solo en número sino en capacidades técnicas y de gestión, lo cual es benéfico para fomen-

### c.2. Oportunidades de mejora

- **Falta de claridad en la forma de aplicar los mínimos irreductibles técnico-nutricionales del PAE al PAEPI para asegurar su calidad nutricional, inocuidad y aceptabilidad.** Si bien la R/18858 ofrece una amplia flexibilidad técnico-nutricional a las ETC y a los pueblos indígenas, se observó que en algunos casos esta se emplea para entregar complementos alimentarios que están por debajo de los mínimos irreductibles que tiene el PAE, y que han sido delimitados claramente en la Resolución 335 de 2021 y sus anexos técnicos.

**En algunas ETC, el ejercicio de monitoreo, seguimiento y control (MS&C) no se hace de manera diferencial y pertinente a las características de los pueblos indígenas.** El MS&C del PAEPI emplea las mismas estrategias y for-

matos establecidos para el PAE mayoritario sin ajustarse a las particularidades de los contextos indígenas como lo refiere la R/18858. Adicionalmente, durante las visitas a los establecimientos educativos, se evidenció que cuando las sedes donde opera el PAEPI están dispersas estas no se incluyen en los cronogramas de visitas de las ETC lo que dificulta su evaluación.

- **En algunas ETC, el ejercicio de monitoreo, seguimiento y control (MS&C) no se hace de manera diferencial y pertinente a las características de los pueblos indígenas.** El MS&C del PAEPI emplea las mismas estrategias y formatos establecidos para el PAE mayoritario sin ajustarse a las particularidades de los contextos indígenas como lo refiere la R/18858. Adicionalmente, durante las visitas a los establecimientos educativos, se evidenció que cuando las sedes donde opera el PAEPI están dispersas estas no se incluyen en los cronogramas de visitas de las ETC lo que dificulta su evaluación.

### c.3. Recomendaciones

1. **Definir con claridad los límites para aplicar los mínimos irreductibles técnico-nutricionales del PAE (R/335) en el PAEPI y de esta manera asegurar la calidad nutricional, inocuidad y aceptabilidad del complemento indígena.** El ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas, así como la flexibilización de las reglas para la conformación de los menús que introduce la R/18858, no deberían generar brechas en el aporte nutricional, la inocuidad o la aceptabilidad de los menús. Es necesario que el PAEPI balancee la pertinencia cultural y la calidad nutricional de los complementos suministrados, para que evitar que los complementos entregados en este modelo de operación sean de menor calidad que en otros modelos de operación. En tanto que la R/18858 no tiene una minuta patrón, se recomienda que la UApA defina con mayor claridad cómo se interpretan los mínimos irreductibles de la R/335 de 2021, a la luz del PAEPI, para garantizar siempre los derechos prioritarios de los NNAJ beneficiarios.
2. **Rediseñar el enfoque de la asistencia técnica que presta la UApA a las ETC sobre el PAEPI para fomentar de manera prioritaria la calidad.** En el PAEPI es clave encontrar un equilibrio entre la conservación y el fomento de los saberes propios y la cultura alimentaria de los pueblos indígenas, la garantía de la salud y nutrición de los estudiantes y el fomento de hábitos alimentarios saludables. Es pertinente que la UApA fortalezca sus procesos de asistencia técnica en territorio, comunicando claramente a las ETC el propósito de cada modelo de operación y reiterando la necesidad de mantener estándares mínimos de calidad de la alimentación, como fundamento al respeto al derecho a la igualdad de los NNAJ. Esto a su vez le permitirá ejercer una mejor y más acertada función de seguimiento, monitoreo y evaluación.



### 3. Fortalecer la gestión y capacitación del personal manipulador de alimentos (dinamizadores).

Si bien cada pueblo indígena elige de forma autónoma su personal dinamizador encargado de la preparación y manipulación de alimentos, es clave que estas personas mantengan un nivel adecuado de conocimiento, carga laboral, motivación y compromiso, en tanto son esenciales para garantizar la calidad de la alimentación escolar. Es prudente fomentar desde la UApA, como buena práctica, que en lo posible las capacitaciones en BPM y manipulación de alimentos se realicen en el idioma natal de los dinamizadores a fin de facilitar su comprensión y apropiación de conocimientos. En este sentido, es clave el desarrollo de materiales informativos didácticos en las lenguas nativas sobre los temas más relevantes para conservar la inocuidad de los alimentos, bien sea desarrollados por las ETC o por la UApA.

### 4. Incorporar en la caja de herramientas del PAE una definición clara y diferencial de cómo implementar el modelo de seguimiento, monitoreo, control y evaluación del PAEPI.

Es indispensable que la UApA genere un marco claro de evaluación, seguimiento, monitoreo y control del PAEPI, puesto que a nivel territorial no se practican los ajustes o adaptaciones esperadas para un modelo de atención diferencial. Es recomendable que, como se planteó para el modelo de operación rural MAER, la UApA defina un marco general de resultados del PAEPI, establezca indicadores y genere guías prácticas sobre cómo enfrentar los retos operativos o como garantizar la inocuidad en contextos étnicos diferenciales. Dentro de estos insumos, se recomienda específicamente diseñar materiales para que las ETC ofrezcan a los pueblos indígenas una mejor guía respecto a cómo mitigar los riesgos bajo condiciones difíciles de acceso en tanto persisten brechas significativas en términos de condiciones operativas.

### 5. Incorporar en la caja de herramientas del PAE materiales para fomentar la apropiación de los conceptos de alimentación saludable con enfoque diferencial y de control social.

Es indispensable fomentar la apropiación de los conceptos clave de alimentación saludable con enfoque diferencial y de control social entre familias y beneficiarios del PAEPI. Por un lado, se requiere generar conciencia de los actores involucrados en el PAEPI de los límites entre lo diferencial y lo saludable, y, por tanto, se recomienda que la UApA y las ETC desarrollen herramientas y estrategias que permitan una mejor apropiación del concepto de alimentación saludable en un entorno rural y diferencial. Por su parte, es recomendable que las ETC fomenten de forma más decidida el uso más frecuente de los mecanismos de control social como el PAEstar al día, las mesas públicas y demás instancias de rendición de cuentas.

## d. Área 4: pertinencia cultural y fomento al autogobierno

### d.1. Éxitos

En términos generales, los resultados de las encuestas y de los estudios de caso mostraron una percepción positiva de los líderes y lideresas indígenas y las comunidades educativas con relación al impacto del PAEPI en sus comunidades, y una mejor percepción respecto al PAE mayoritario. Esta alta satisfacción, puede explicarse, en parte, porque el PAEPI ha logrado incluir diversos alimentos y preparaciones autóctonas. En ETC como Casanare, Nariño, Putumayo, Riohacha, Norte de Santander y Uribe se ha logrado rescatar preparaciones de alimentos curados, salados o secos. Asimismo, se registró el uso de elementos del entorno natural para insumos y menaje, como los platos hechos en hojas de bijao, las vasijas hechas de totumos y las ollas de barro. Además, las preparaciones mixtas se presentaron en combinaciones de distintos grupos de alimentos, como las carnes y las verduras.

El PAEPI ha logrado fortalecer las estructuras de autogobierno y recuperar en alguna medida los procesos culturales asociados a la alimentación. El 89% de los líderes y lideresas indígenas encuestadas consideraron que el programa materializa el enfoque diferencial en la alimentación escolar indígena, y el 83,3% argumentó que fomenta y fortalece las estructuras de autogobierno de las comunidades y de los saberes alimentarios propios, además de fomentar la autonomía de las comunidades en el proceso educativo de los NNAJ indígenas. En todos los casos estudiados, las comunidades educativas señalaron que la puesta en práctica de la olla comunitaria les ha permitido incorporar nuevamente y enseñar a los NNAJ los valores y las costumbres indígenas asociados a la solidaridad y el compartir.

Gran parte de la recuperación de los procesos culturales en la alimentación escolar y fortalecimiento del autogobierno de los pueblos indígenas radica en la posibilidad de que se compren y consuman producidos por las mismas comunidades en el PAE alimentos. Si bien algunos territorios han avanzado en este frente, otros como Casanare y Santa Marta tienen todavía una limitada interconexión con las economías productivas indígenas. La incorporación de alimentos y preparaciones autóctonas resulta fundamental en un contexto en donde las familias reportan que los NNAJ indígenas están perdiendo los hábitos alimentarios propios y los están reemplazando por el consumo de alimentos procesados y foráneos.

### d.2. Oportunidades de mejora

- **Se evidencian problemas de interpretación de la normatividad vigente respecto a las compras locales de alimentos, lo que puede traducirse, en algunos casos, en una menor inclusión de alimentos, preparaciones y prácticas autóctonas en el PAEPI.** En los estudios de caso y en las entrevistas con operadores indígenas se identificó que, aunque existen dinámicas de compras locales a los pueblos indígenas en todos los territorios visitados, muchas veces estos son menores en comparación con el volumen total de recursos y alimentos efectivamente consumidos en la operación del PAEPI. En zonas como Santa Marta, Casanare y Guaviare, se evidencia que se debe fortalecer la integración del PAEPI con la producción local de los pueblos indígenas —particularmente aquella proveniente de la agricultura familiar no formal—. Los entrevistados plantearon la necesidad de tener mayor claridad en el territorio con relación a la diversidad de mecanismos legales que permiten la compra directa a pequeños productores, esto como mecanismo para aumentar la proporción de compras que se hacen directamente a los productores indígenas y así evitar la intermediación.
- **Existe una homologación por parte de algunas ETC de la estructura de los menús del PAEPI con la del PAE mayoritario, esto puede llegar a restringir innecesariamente la inclusión de preparaciones mixtas.** Si bien no todas las preparaciones autóctonas involucran más de un componente o grupo de alimento, se notó que en algunas ETC la planeación del PAEPI emplea la estructura del PAE mayoritario, en cuanto a los componentes y grupos etarios que priorizan la inclusión de preparaciones simples para facilitar el monitoreo. Lo anterior lleva a que algunas de las comunidades entrevistadas consideren que el PAEPI entrega los mismos alimentos del PAE

mayoritario, afectando negativamente su pertinencia cultural. En Casanare y Santa Marta, por ejemplo, de acuerdo con la percepción de la comunidad, no existen diferencias sustanciales entre la minuta del PAEPI y el PAE mayoritario. Por su parte, a partir de la revisión documental, se encuentra que en Nariño se hizo uso de la modalidad industrializada lo cual es habitual solo en el PAE mayoritario, y en Arauca la operación de un operador no indígena avalado implicó la concertación de un ciclo de menús que es muy semejante al que se entrega en el PAE mayoritario.

### d.3. Recomendaciones

1. **Reforzar la pedagogía con relación a las compras locales de alimentos para evitar que incorrectas interpretaciones de la normatividad impidan la articulación del PAEPI con la producción propia de los pueblos indígenas.** Si bien la UApA ha avanzado significativamente con la socialización de la Ley 2046 de 2020, con el apoyo de aliados estratégicos como la FAO, persiste en el territorio un desconocimiento de los mecanismos establecidos en la ley para la inclusión de los pequeños productores de agricultura familiar. En algunos contextos indígenas esta situación puede llegar a ser más prominente, lo que conduce a que las compras locales no se reporten por temor a represalias de tipo administrativo o jurídico. Se recomienda que tanto la UApA como las ETC perseveren en la difusión de los mecanismos establecidos por la Ley 2046 de 2021 para el fomento de compras locales, de tal forma que la producción de los pueblos indígenas pueda fluir de manera más directa al PAEPI.
2. **Generar una metodología de registro, estandarización y seguimiento a las preparaciones mixtas.** El esquema de seguimiento, evaluación y monitoreo de la calidad nutricional del PAE está construido alrededor de preparaciones que incluyen mayoritariamente un solo grupo de alimentos o componentes (simples). Esta situación desmotiva el uso de preparaciones autóctonas, que en una gran proporción son mixtas, por temor a interpretaciones inadecuadas y punitivas de algunos de las entidades de control. Se recomienda que la UApA lidere la construcción de una metodología que pueda ser usada en todos los modelos de operación del PAE para el registro, estandarización y seguimiento a la calidad de preparaciones mixtas, lo cual, en el caso del PAEPI, puede abrir la puerta a preparaciones más diversas y culturalmente apropiadas.

<sup>24</sup> Los grupos etarios referidos son los de la anterior Resolución 29452 de 2017.



# VIII

## Referencias

**BM. (2016).** *Evaluación de Impacto de un Mecanismo de Agregación de Demanda para la contratación del Programa de Alimentación Escolar en Colombia. Entregable No. 6: Reporte del trabajo de campo - Diagnóstico PAE.*

**Ministerio de Educación Nacional (2018).** Ministerio de Educación.  
Obtenido de: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-380004\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-380004_pdf.pdf)

**Ministerio de Salud (2020).** Ministerio de Salud.  
Obtenido de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/boletines-poblacionales-poblacion-indigena.pdf>

**Torres, I., & Simovska, V. (2017).** Community participation in rural Ecuador's school feeding programme: A health promoting school perspective. *Health Education, 30.*

**UApA. (2021).** *Alimentos para aprender.* Obtenido de: <https://bit.ly/3LDS02e>

**WBG, 2018.** Rethinking Public Sector Performance within the Colombian School Feeding Program (PAE). Part I. Conceptual Framework and Public Sector Diagnostic of Delivery of National School Feeding Program.

Resultados del análisis de la implementación del  
**Programa de Alimentación Escolar para  
pueblos indígenas,**  
entre 2018-2020

**Banco Mundial**  
Prácticas Globales de Educación y de Protección Social y Empleo  
**Alimentos para Aprender (UApA)**  
Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar



Portada /  
Contraportada /  
Ilustraciones /  
Diseño Editorial /

**EPIGRAMA STUDIOS**

[www.epigrama.co](http://www.epigrama.co)

# PAE

Programa de Alimentación Escolar para Pueblos Indígenas

MINISERIE DOCUMENTAL EN 5 TERRITORIOS

LA GUAJIRA - CAUCA - MAGDALENA - GUAVIARE - CASANARE

Un estudio realizado por el Banco Mundial, la Unidad de Alimentos para Aprender,  
el Ministerio De Educación Nacional y Epigrama Studios

▶ VER MINISERIE

Alimentos para  
Aprender



GRUPO BANCO MUNDIAL