

Diagnóstico sobre el Programa de Alimentación Escolar - PAE en Neiva

Centro de Investigaciones
Red Universitaria Anticorrupción - RedUva



Con el apoyo de:

Participantes

Líderes del Centro de Investigaciones

Alexa Romero Meléndez¹

Daniel Villamil Carrillo²

Coordinador de Proyecto

Sebastián Carreño³

Practicantes del Centro de Investigaciones

Laura Gamboa Mahecha (*Relaciones Internacionales y Periodismo, Universidad del Rosario*)

Luisa Ramos Bernal (*Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda*)

Voluntarios

Valeria Sofía Ramírez (*Geociencias y Lenguas y Cultura, Universidad de los Andes*)

María José Sanabria (*Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana*)

Juan Felipe Daza (*Derecho, Universidad de los Andes*)

Alba Lucía Mercado (*Derecho, Universidad de Libre*)

Jhoan Esteban Rodríguez (*Economía y Gobierno, Universidad de los Andes*)

Natalia Rosito (*Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana*)

Santiago Montero Tofiño (*Derecho, Pontificia Universidad Javeriana*)

Vanessa Albornoz Guarnizo (*Gastronomía, Universidad de la Sabana*)

Laura Forero Torres (*Ciencia Política y Gestión y Desarrollo Urbano, Universidad del Rosario*)

Camilo Ernesto Delgado (*Relaciones Internacionales y Derecho, Universidad Tadeo*)

Jessica Blanco (*Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana*)

Santiago Pérez Pulido (*Derecho, Universidad Libre*)

Colaboradoras - Universidad CORHUILA

Valentina Vega Martínez

Valentina Valenzuela Plaza

Yuli Patricia Cabrera

Laura Camila Álvarez

Daniela Garay Suaza

Ingrid Julieth Solano

¹ Politóloga y estudiante de Derecho de la Universidad de los Andes, actualmente está en proceso de culminación de su segundo pregrado realizando sus prácticas en Porvenir en el área de Vicepresidencia Jurídica.

² Internacionalista de la Pontificia Universidad Javeriana, interesado en temas de desarrollo, cooperación internacional e innovación. Trabajó en el Congreso y Movilizadorio y actualmente hace parte del área de Proyectos & Estrategia de la Fundación Santo Domingo y hace parte de ProCentrismo.

³ Estudiante de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana; miembro del Colectivo Ciudadano ColloquiMed, Investigador voluntario junto con la Personería de Medellín y ex-coordinador de la Sociedad de debate Javeriana (JADE).

Tabla de contenido

Prólogo de investigación

- a. Introducción
- b. Pregunta de investigación
- c. Objetivo general
- d. Objetivos específicos
- e. Metodología
- f. Justificación

Panorama general

- a. Evolución matrícula
- b. Instituciones Educativas
- c. Cobertura
- d. Deserción local
- e. Calidad educativa
- f. Apuestas desde el Plan de Desarrollo
- g. Diagnóstico del PAE en Neiva
- h. Normativa general
- i. Normativa local

Capítulo 1: Veeduría y control social

- a. Mecanismos de control y vigilancia en el PAE a nivel nacional
- b. Panorama general de veeduría y control social sobre el PAE en Neiva
- c. Mapa de actores alrededor de veeduría y control social sobre el PAE en Neiva
- d. Principales dificultades para hacer control social al PAE
- e. Veeduría
- f. Preceptos Modelo Participa +

Capítulo 2: Transparencia y contratación

- a. Introducción
- b. Contratación PAE a nivel nacional
- c. Sobre los contratistas
- d. Escándalo alcaldía

Capítulo 3: Infraestructura

- a. Importancia de la infraestructura dentro del PAE
- b. Lineamientos de infraestructura educativa en Colombia
- c. Metodología
- d. Análisis de la infraestructura
- e. Conclusiones

Capítulo 4: Recomendaciones

Prólogo de investigación



a. Introducción

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) es un programa que busca proveer un complemento alimentario para los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a instituciones oficiales de todo el país. Este, fue trasladado del ICBF al Ministerio de Educación Nacional, a partir del Programa Nacional de Desarrollo 2010-2014, que le brindó a esta entidad la facultad para orientar, ejecutar y articular el PAE. El programa es implementado en todo el territorio nacional por medio de lineamientos técnicos que buscan garantizar la cobertura y permanencia de los estudiantes en las instituciones educativas (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

El PAE cobra especial relevancia en el cumplimiento de la segunda meta estipulada dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que consiste en poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición. Para lo cual, se busca contribuir al acceso y la permanencia escolar de las niñas, niños y adolescentes, fomentando estilos de vida saludables y mejorando su capacidad de aprendizaje por medio del suministro de un complemento alimentario.

Durante los últimos años, el programa se ha visto inmerso en varios escándalos de corrupción que han generado una multiplicidad de irregularidades en la prestación del servicio y afectado a miles de niños, niñas y jóvenes en Colombia. Según el último informe de la Contraloría sobre resultados de sus indagaciones para el año 2021, se han emitido 35 fallos con responsabilidad fiscal contra Entidades Territoriales y Operadores del PAE por valor de \$7.901 millones y además, se adelantan actualmente 144 procesos de responsabilidad fiscal e indagaciones preliminares por una suma total de \$ 42.046.641.260 (Contraloría General de la República, 2022).

Este panorama, sumado a los escándalos que diferentes medios de comunicación y ciudadanos visibilizan constantemente y la importancia del PAE en la promoción de la permanencia escolar, la seguridad alimentaria y la calidad de vida de los estudiantes, demandan la necesidad de emprender acciones colectivas orientadas a promover la veeduría, el control social y la participación ciudadana en torno al Programa. Es por esto que, desde el año 2019 el Centro de Investigaciones de la Red Universitaria Anticorrupción RedUva ha emprendido diferentes iniciativas de investigación e incidencia ciudadana en favor del programa, las cuales persiguen los siguientes objetivos:

- **Generar conocimiento** sobre las problemáticas, factores y causas estructurales que perpetúan irregularidades y fenómenos de corrupción en el PAE.
- **Desarrollar soluciones realizables**, innovadoras y co-creadas colectivamente que permitan abordar o mitigar las problemáticas o irregularidades identificadas.
- **Promover mecanismos de participación e incidencia** ciudadana tendientes a involucrar a los actores de la sociedad civil en la veeduría y el control social del PAE.

Teniendo como punto de partida estos objetivos y la misionalidad misma de la RedUva de contribuir en la lucha contra la corrupción, en 2019 desarrollamos en conjunto con la Contraloría General de la República y expertos de la Universidad Nacional el “Diagnóstico Perceptivo al Programa de Alimentación Escolar - PAE”. Este informe consistió en una evaluación integral sobre las problemáticas y desafíos del programa a nivel nacional, en la que también se generó un entramado de recomendaciones que en su conjunto fueron presentados ante el Ministerio de Educación Nacional, Secretarías de Educación Locales, Rectores y Representantes Estudiantiles de todo el país.

La experiencia mencionada, además de fortalecer las capacidades, el conocimiento y la visibilidad de la RedUva frente al PAE, nos insta a continuar promoviendo acciones, iniciativas, proyectos y estrategias orientadas al fortalecimiento de la transparencia y la participación ciudadana en torno al programa. Por tal motivo, nos articulamos con la Contraloría Municipal de Neiva para desarrollar un diagnóstico sobre el Programa de Alimentación Escolar en esa ciudad, que estuviese enfocado en aspectos relacionados con la transparencia, la veeduría y el control social del programa. Lo anterior, con el fin de continuar indagando sobre las problemáticas e irregularidades del programa, esta vez desde una perspectiva local y esperando que las soluciones y recomendaciones formuladas en esta investigación contribuyan al fortalecimiento del programa en ciudades y municipios con particularidades y desafíos similares a los de la ciudad de Neiva.

Además, las actividades de investigación, incidencia y difusión que de este proyecto se derivan, buscan consolidar un esquema de transferencia de conocimiento y capacidades a actores de la sociedad civil en Neiva. Durante la recolección, sistematización y análisis de los hallazgos contamos con el apoyo de estudiantes de la Universidad Corhuila que adelantaron sus procesos de práctica y trabajo de grado en el marco de la investigación. De la misma forma, pretendemos que las recomendaciones y soluciones desarrolladas sean un insumo y una herramienta eficaz, sostenible y escalable para los actores o grupos locales inmersos en la veeduría y el control social del programa en Neiva y demás ciudades del país.

Así pues, dada la relevancia del Programa de Alimentación Escolar para el desarrollo nutricional y académico de los niños, niñas y adolescentes inmersos en el sistema educativo, y la naturaleza pública de los recursos que los sustentan, esta investigación tiene como propósito indagar sobre la transparencia y el control social actual frente al programa en el municipio de Neiva, Colombia. Así mismo, esta indagación nos permitirá formular recomendaciones que permitan mejorar las falencias del PAE, y por ende, aportar a la reducción de la corrupción alrededor de la garantía de derechos a la niñez en Neiva y todo el territorio nacional.

b. Pregunta de investigación

¿Cuáles son las mayores dificultades que enfrenta la transparencia y el control social respecto al Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Neiva?

c. Objetivo general

Indagar sobre las problemáticas estructurales del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en la ciudad de Neiva, con un especial énfasis en aspectos relacionados con corrupción, control social y empoderamiento de actores de la sociedad civil.

d. Objetivos específicos

- Identificar las posibles fallas o dificultades estructurales con respecto a la veeduría, transparencia y control social alrededor del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Neiva.
- Indagar sobre los desafíos de infraestructura y dotación de las Instituciones Educativas Oficiales de Neiva en materia de alimentación escolar.
- Impulsar procesos de transferencia de capacidades entre la RedUva y estudiantes de la Universidad Corhuila en habilidades y destrezas relacionadas con investigación, veeduría, control social e incidencia política.
- Visibilizar a nivel local y departamental los hallazgos y recomendaciones de la investigación.

e. Metodología

Esta investigación se basa esencialmente en el uso de métodos cualitativos tales como la revisión de literatura y de prensa y la realización de entrevistas y mesas focales. Estos métodos nos permiten indagar información y evidencia sobre los aspectos a estudiar y conocer de primera mano las experiencias y opiniones de beneficiarios del programa y personas inmersas en la veeduría y en control social del mismo. Así mismo, a pesar del enfoque cualitativo de esta investigación, algunos de nuestros análisis y hallazgos están soportados en evidencia empírica consultada en fuentes de información primaria, que complementamos con análisis estadísticos meramente descriptivos.

En lo relacionado al componente de infraestructura, tuvimos el apoyo de estudiantes de la Universidad Corhuila, quienes visitaron presencialmente algunas instituciones educativas de la ciudad y que, con la ayuda de un formato de auditoría diseñado por la RedUva, evaluaron cualitativa y cuantitativamente las condiciones físicas de los espacios escolares destinados a la gestión, manipulación e ingesta de alimentos, como lo son cocinas, comedores escolares, baños, entre otros.

La investigación se divide en 5 capítulos. El primero es un diagnóstico general sobre la educación y la alimentación escolar en Neiva, el segundo sobre la veeduría y el control social del PAE, el tercero sobre las dinámicas de contratación del programa y el cuarto capítulo, que aborda el componente de infraestructura escolar. Cada uno de ellos cuenta con: (i) una revisión de literatura académica y una descripción general de la temática que se está abordando, (ii) una recopilación de la evidencia, información y hallazgos encontrados y (iii) una descripción puntual de las problemáticas y desafíos identificados en cada uno de ellos. El último capítulo condensa las recomendaciones, soluciones y alternativas de política desarrolladas para abordar y mitigar las problemáticas descritas en cada uno de los capítulos.

f. Justificación

La Alimentación Escolar ha sido un elemento fundamental para combatir la desigualdad social, económica, alimentaria y educativa. Pero hay factores que ponen en juego la eficacia y la efectividad de los programas sociales y políticas públicas orientadas a la alimentación en el entorno escolar. En primer lugar, la importancia de que dicha alimentación sea equilibrada y de calidad; y en segundo lugar, la manera en que la corrupción afecta la ejecución de estos programas.

Existe amplia evidencia científica nacional e internacional que nos permite corroborar que, más allá de un asunto de salud pública y desigualdad social, la alimentación escolar es un problema que afecta directamente al rendimiento académico, el aprendizaje de los menores y en algunos casos incluso condiciona su asistencia a las instituciones educativas. El cerebro necesita de ciertas sustancias (neurotransmisores o transmisores de impulso neuronal) para realizar desde actividades sencillas como el movimiento, hasta funciones más complejas como el aprendizaje, la abstracción y el análisis; y dichas sustancias dependen directamente de la calidad de la alimentación (González, 2006).

Por otro lado, la evidencia también muestra que la falta de micro y macronutrientes puede hacer difícil el aprendizaje e influir en la memoria y en el rendimiento escolar de los estudiantes (Unilever, 2008). Es por esto que, desde instancias internacionales como el Fórum Europeo Sobre la Alimentación en las Escuelas de 2003, se ha afirmado que es indispensable que las escuelas promuevan programas que fomenten una alimentación equilibrada en los menores, debido al impacto positivo que este tiene sobre su desarrollo cognitivo (Maes, 2003).

Como hemos visto, los PAE's tienen una alta relevancia en el crecimiento y desarrollo de los niños. De igual forma, estos programas pueden verse como herramientas para el desarrollo local, como afirmó Ertharin Cousin, la Directora Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos, en el prefacio de la investigación "El Estado de la Alimentación Escolar a

Nivel Mundial - 2013”: “los programas de alimentación escolar también son un catalizador para el desarrollo (económico) (...) si se vinculan a la producción agrícola local, pueden también ayudar a aumentar los ingresos de los pequeños agricultores y estimular las economías rurales.” (WFP, 2013), con lo que podemos concluir que los programas de alimentación escolar son de vital importancia para mitigar la desigualdad económica, mejorar el aprendizaje, los resultados académicos y fomentar la productividad local.

A estos beneficios se suma que dichos programas pueden contribuir a la permanencia de los estudiantes durante su trayectoria educativa y que, de la calidad de la alimentación otorgada por estos programas, depende la efectividad de los mismos. En ese sentido, no se trata sólo de consumir alimentos, sino de recibir una nutrición óptima, como lo demuestra un estudio de la Universidad de los Andes, donde se evaluaron los resultados del Programa de Alimentación Escolar en Bogotá en un período de 5 años: “aquellos colegios en los cuales los estudiantes únicamente reciben comidas calientes, presentan una disminución significativa en la tasa de deserción y una mejora (bajo un intervalo de confianza del 90%) en su desempeño en las pruebas Saber 11.” (Carrillo, 2016).

Sin embargo, en Colombia han surgido diversos problemas de implementación y efectividad del Programa de Alimentación Escolar (PAE), en algunos casos producto de actos de corrupción. Además de los datos señalados en la introducción de esta investigación, de acuerdo con el Sistema Integrado de Información de la Protección Social (2020), para noviembre de 2020 la Contraloría tenía en curso más de 180 investigaciones y estimaba que el detrimento presupuestal podía alcanzar los 78.000 millones de pesos, y que cerca del 35% de los contratos del programa no cumplían con los estándares mínimos de calidad.

En el “Diagnóstico Perceptivo al Programa de Alimentación Escolar” mencionado previamente, identificamos que los principales fallos técnicos y logísticos que se presentan en la implementación del programa son: 1) El incumplimiento de lineamientos y parámetros de calidad e inocuidad por parte de los proveedores contratados 2) Los sobrecostos en la ejecución del programa 3) Las irregularidades en la contratación del personal 4) Los problemas en la distribución de alimentos. Problemáticas que en su conjunto impiden el cumplimiento del objetivo principal del programa, que es brindar un sustento alimentario que garantice la permanencia de la población estudiantil y el óptimo desarrollo de sus capacidades cognitivas y socioemocionales, y ante las cuales son aún más vulnerables los territorios con capacidades de control limitadas.

Todo lo anterior mencionado, soporta el alto grado relevancia de este ejercicio de investigación, pues los hallazgos, resultados y recomendaciones aquí planteados serán un insumo de alto valor agregado para la formulación de políticas y toma de decisiones en materia de alimentación escolar.

Previo a realizar un diagnóstico sobre el PAE de Neiva, es importante contar con un panorama general sobre los principales indicadores educativos de la ciudad, pues estos nos permiten analizar las condiciones en las que opera el programa y los potenciales impactos que este puede tener en variables educativas tales como la deserción, la permanencia escolar, la calidad educativa, entre otros. Una vez entendido el contexto escolar en Neiva, es clave realizar un diagnóstico sobre el Programa de Alimentación Escolar en Neiva, por lo cual es necesario realizar un recorrido por la cantidad de estudiantes beneficiados, las normativas generales y locales del programa, y las proyecciones de la Alcaldía para el período 2020-2023.

Durante este capítulo se abordarán, por un lado, **indicadores de proceso** como lo son la cobertura neta, que informan sobre la organización y funcionamiento al interior del sistema educativo, en especial dentro de los establecimientos educativos y su clima escolar (Ministerio de Educación Nacional, 2013). Además, los **indicadores de resultado** (deserción escolar), que permitirán realizar un análisis sobre el logro y calidad del sistema educativo y observar el cumplimiento de los objetivos fijados por el Gobierno Nacional (Ministerio de Educación Nacional, 2013).

Del mismo modo, estos indicadores permiten aportar elementos para la planificación y la evaluación de la política educativa frente a otros sistemas educativos, tanto en el entorno latinoamericano como mundial. Es por ello que, tienen por objeto poner a disposición de los actores del sistema educativo y el público en general una herramienta que facilite el cálculo y la interpretación de indicadores.

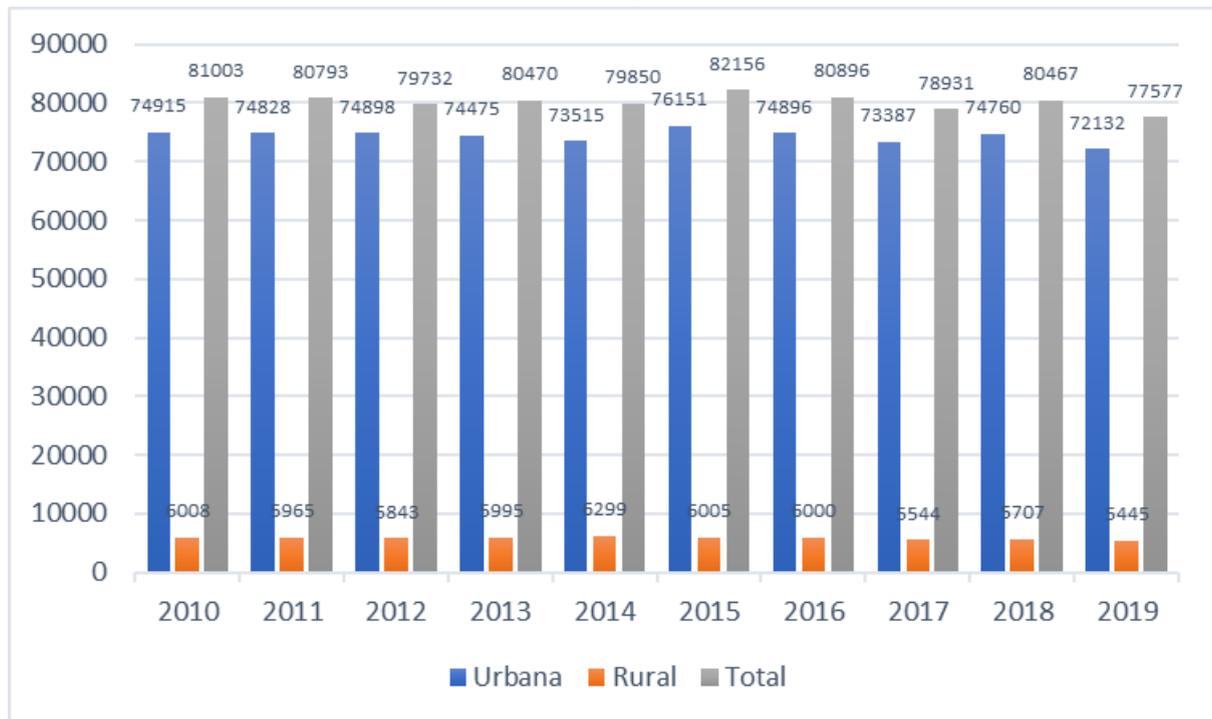
Panorama general



a. Evolución de matrícula en Neiva

De acuerdo con la Secretaría de Educación Municipal de Neiva (2020), para el último corte de 2019 había 77.577 estudiantes matriculados, de los cuales el 73% eran de matrícula oficial y el 27% de matrícula no oficial. El 93% del total corresponden a zonas urbanas y el 7% a zonas rurales como se evidencia en la Figura 1.

Figura 1
Evolución de la matrícula por zona 2010 - 2019



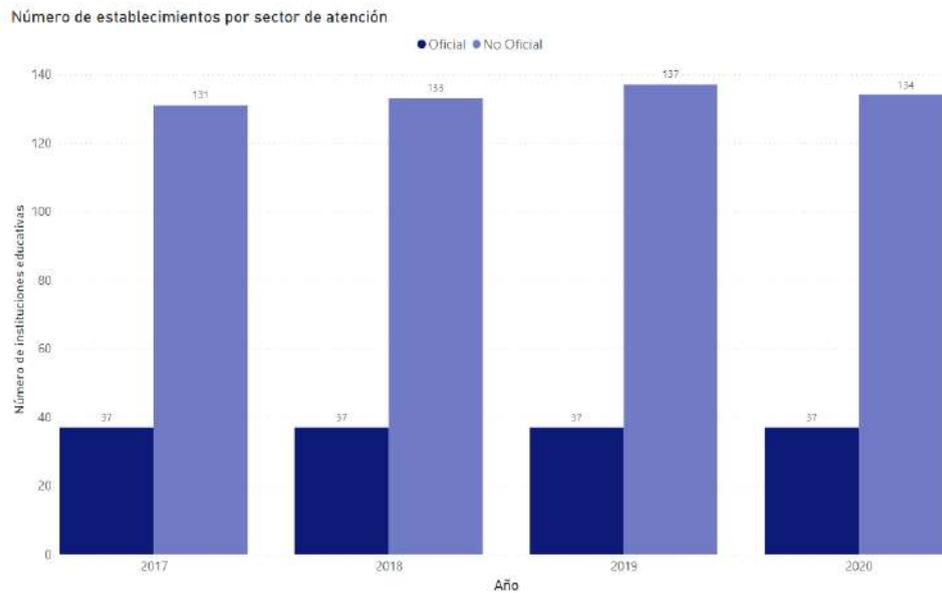
Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos por Ministerio de Educación Nacional - Subdirección de Acceso.

Además, el reporte histórico arroja que en 2015 se registró el nivel más alto de matrícula total, con 82.156 estudiantes, y que entre 2010 y 2015 la matrícula en el sector oficial se redujo en 7.746 estudiantes, en el sector contratado en 15 estudiantes y en el sector no oficial se incrementó en 4.335 estudiantes.

b. Instituciones Educativas en Neiva

De acuerdo con el Ministerio de Educación, según datos del SIMAT y del Directorio Único de Establecimientos (DUE), en el municipio de Neiva las instituciones educativas oficiales se han mantenido constantes durante los últimos 5 años con 37 establecimientos. Cabe resaltar que la presencia de instituciones educativas de carácter no oficial, superan notablemente a las de carácter oficial. Sin embargo, las instituciones de carácter no oficial, han presentado variaciones en los últimos años (Figura 2) entre ellas se resalta la del 2019 a 2020 que pasaron de ser 137 instituciones en el 2019 a 134 en el 2020.

Figura 2
Establecimientos Educativos EPBM por sector. Neiva 2017-2020

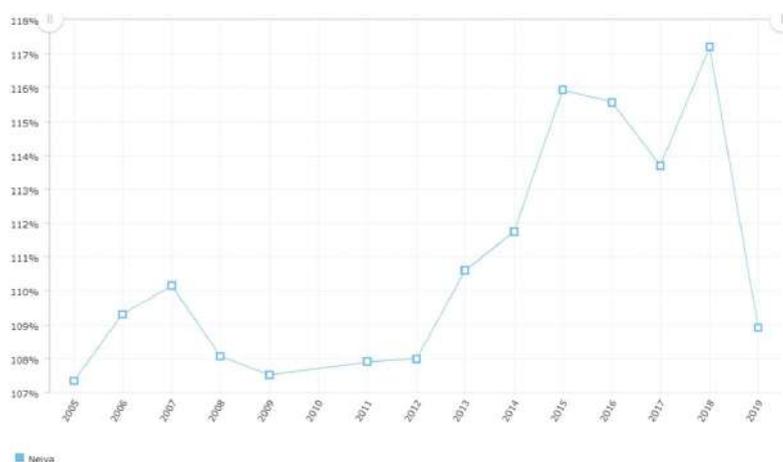


Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por el Ministerio de Educación.

c. Cobertura

La cobertura bruta hace referencia a la cantidad o porcentaje de la totalidad de estudiantes matriculados en el sistema educativo. A partir de la Figura 3 podemos evidenciar que la matrícula privada ha tenido un incremento a través de los años. La Figura 4 pone en evidencia un decrecimiento en la tasa de cobertura bruta en la cobertura media. Es decir, mientras en todos los niveles ha incrementado la cobertura, en este nivel educativo se presenta una disminución del 0,83% con relación al año inmediatamente anterior (2018).

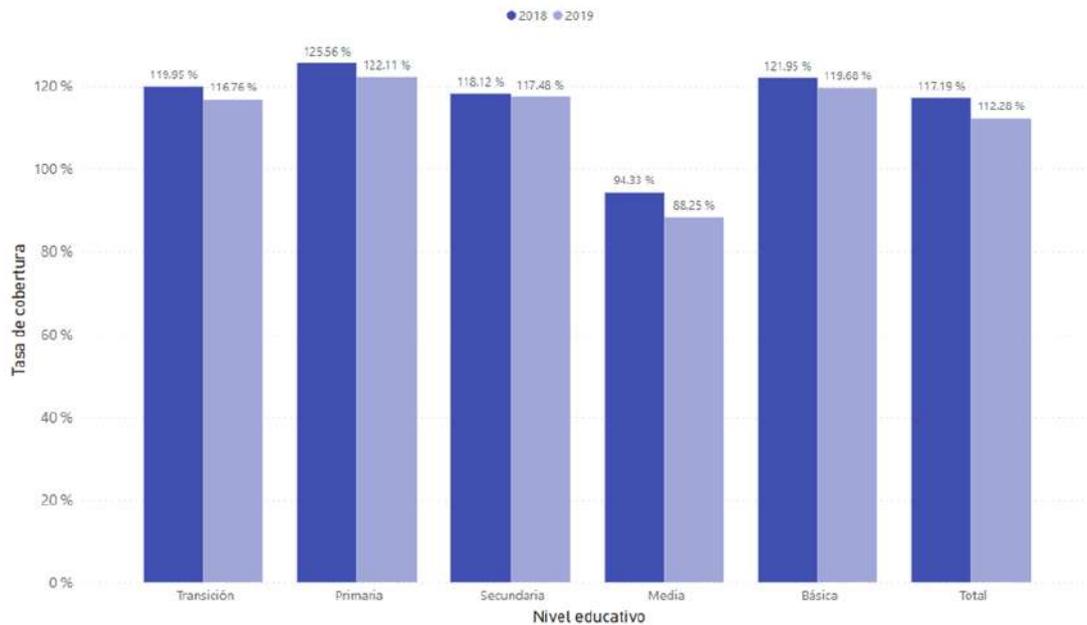
Figura 3
Cobertura bruta en educación Neiva



Fuente: Elaboración propia. Información tomada de Terridata, DNP.

Figura 4

Comparativo tasa de cobertura bruta entre los años 2018 y 2019 por niveles educativos



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos por Ministerio de Educación Nacional - Subdirección de Acceso 2020

Los indicadores generales de la cobertura neta, han presentado un aumento por la influencia del crecimiento de la matrícula privada en todos los niveles educativos desde 2011 hasta 2019. Empero, existe una debilidad en la cobertura de la matrícula para los estudiantes de décimo y once (la media) (Alcaldía de Neiva, 2020). Desde 2010-2019 se presentó un aumento del 7,88%, sin embargo, se evidenció un alto crecimiento en el grado escolar “Transición” el cual pasó de 96,22% en 2010 a 116,76% en 2019, esto siendo lo contrario a lo que se evidenció en la media, ya que este nivel aumentó menos de un punto (Alcaldía de Neiva, 2020).

Cabe resaltar que, la cobertura en educación no es suficiente a nivel general y la localización de algunos establecimientos no es proporcional a la demanda. Asimismo, al día de hoy algunos equipamientos existentes, tanto urbanos como rurales, demandan una actualización de su planta física para garantizar que cumplan con las normas establecidas. Lo anterior conlleva a que el acceso a la infraestructura sea difícil y la cobertura actual no responda a todas las necesidades de la población, a pesar de haberse presentado un incremento en las matrículas.

d. Deserción escolar

Figura 5

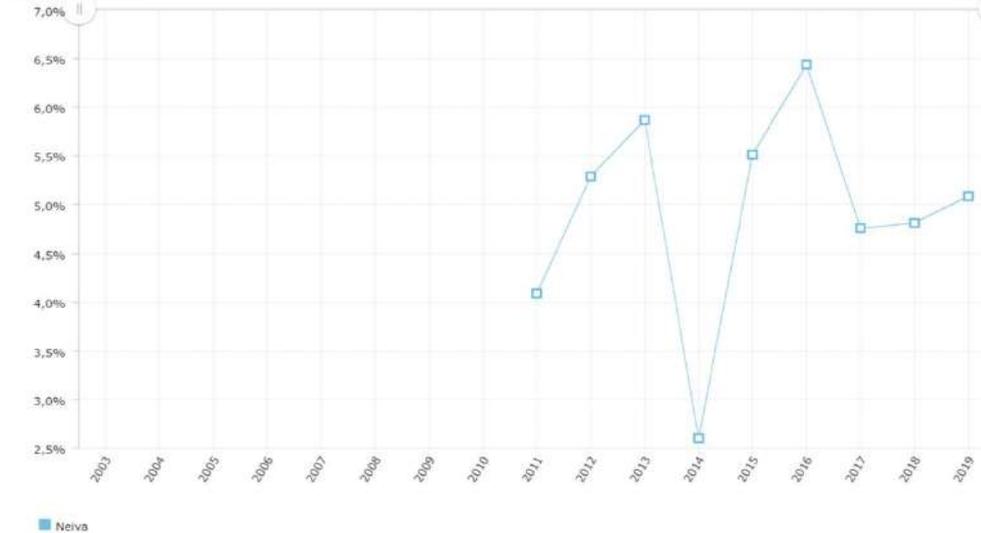
Tasa de deserción intra-anual del sector oficial en educación básica y media.

Nombre de la variable: Tasa de deserción intra-anual del sector oficial en educación básica y media (Desde transición hasta once)

Fuente: TerriData, con datos de Ministerio de Educación Nacional

Unidad de medida: Porcentaje (el valor está multiplicado por 100)

Periodo: 2003-2019



Fuente: Elaboración propia. Información tomada de Terridata, DNP.

La tasa de deserción, que hace referencia al porcentaje de estudiantes que abandonan el sistema educativo antes de finalizar el año lectivo, tuvo el pico más alto en 2016. Para el año 2017 disminuyó nuevamente e incrementó hacia 2019. En el año 2020, la emergencia causada por el virus del COVID-19 causó dificultades en el acceso a la educación primaria, básica y media no solo en el municipio de Neiva sino también en todo el país.

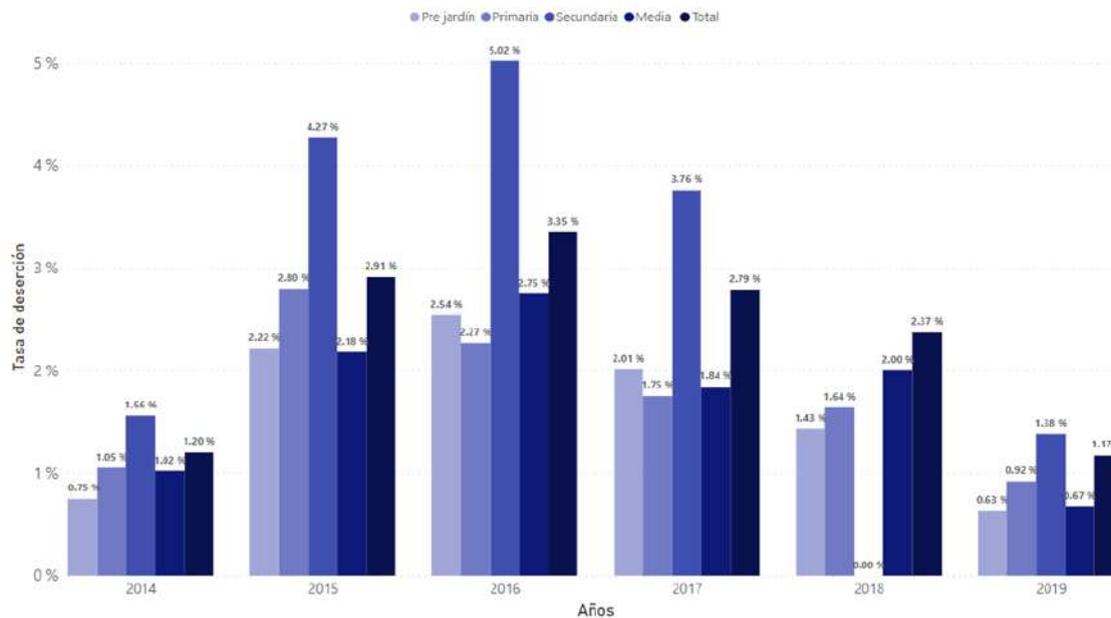
La Encuesta Pulso Social realizada por el DANE en el 2020, que se aplicó en 23 ciudades capitales de departamentos y de áreas metropolitanas, permitió identificar que el 87,4% de los hogares continuaron con las actividades educativas y de aprendizaje desde que se cerraron las instituciones educativas a raíz de la pandemia. El 4,5% no continuaron con las actividades educativas, esto representó que 102.000 niños, niñas y adolescentes dejaron sus estudios en medio de la pandemia. El restante 8,1% de hogares, los niños o niñas no participaban en estas actividades educativas antes de la pandemia (DANE, 2020). Ahora bien, la tasa de deserción en el Departamento del Huila según el Plan de Alternancia de la Gobernación del Huila (2020) osciló entre 1.364 estudiantes desertores en todo el departamento, la mayoría se retiraron a causa de problemas ocasionados por el Covid-19.

En respuesta a la alta deserción provocada por las medidas de aislamientos y el cierre de Instituciones Educativas, la Secretaría de Educación Departamental implementó un proyecto para garantizar la conectividad a 197 sedes educativas, con lo que se garantizó el acceso a internet al 58% de los estudiantes matriculados en el Departamento, lo que más adelante se realizó a través de planes de datos otorgados a dichos estudiantes (78.478 en

total) (Secretaría de Educación Municipal de Neiva, 2020). Lo anterior, con el objetivo de disminuir la deserción escolar durante la emergencia sanitaria.

Cómo se enseña en la Figura 6, los indicadores de deserción escolar en Neiva durante el periodo 2010-2018 muestran que, para pre jardín y transición desertaron 576 (5,43%) niños y niñas. En primaria fueron 3.304 (31,11%) estudiantes, en secundaria esta cifra ascendió a 5.627 (52,99%) y en el nivel medio representó 1.112 estudiantes (10,47%). En total, durante los nueve años analizados, se evidenció una deserción de 10.619 estudiantes de los diferentes niveles escolares. De igual modo, se puede observar que el año con mayor número de deserción fue en 2016 con 1.758 (16,55%) (Alcaldía de Neiva, 2020).

Figura 6
Comportamiento tasa de deserción por niveles 2014 - 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos presentados por la Alcaldía de Neiva (2020).

De lo anterior, se puede observar que los estudiantes de primaria y secundaria son los que presentan los porcentajes más altos de deserción escolar, sumado a que su diferencia con los estudiantes de pre jardín y transición, y nivel medio, es significativa.

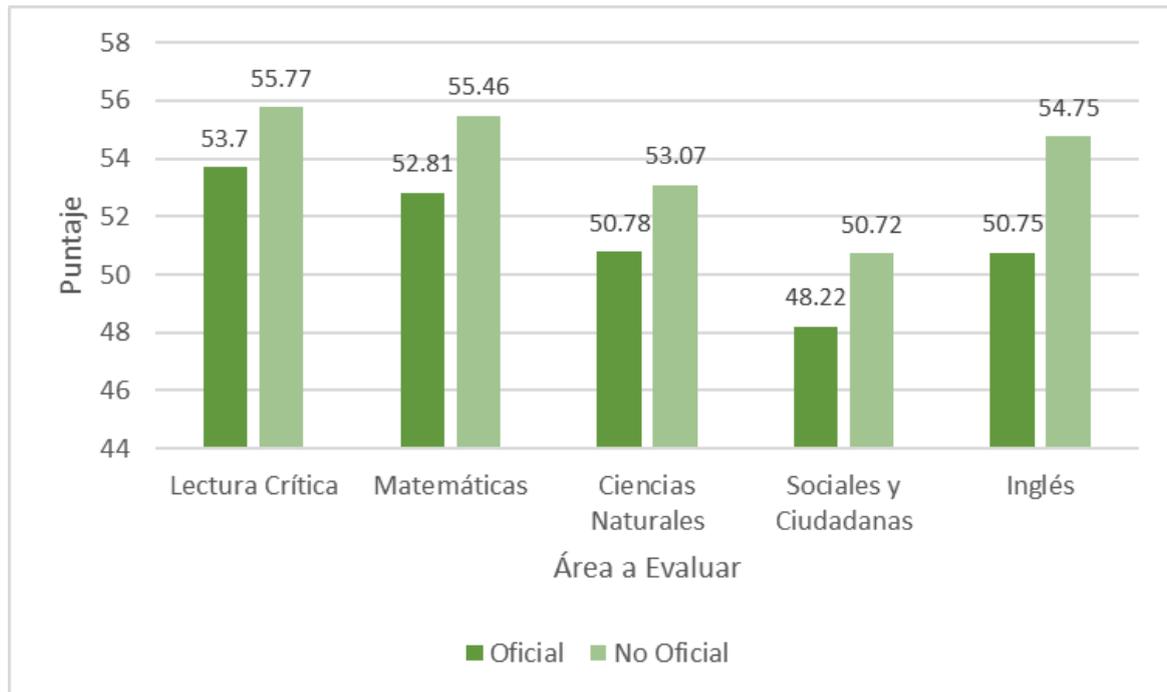
e. Calidad educativa

La Prueba Saber 11, es la evaluación del nivel de la Educación Media la cual se alinea con las evaluaciones de la Educación Básica. Esta prueba tiene el objetivo de proporcionar información sobre el desarrollo de las competencias básicas que un estudiante debería desarrollar durante su vida escolar. Asimismo, busca tener un control sobre la calidad de la educación de las instituciones educativas del país y comprobar el grado de desempeño de los estudiantes que están próximos a graduarse (Ministerio de Educación Nacional, 2018).

Según datos del Gobierno Nacional, en 2019, las instituciones educativas de carácter oficial de Neiva tuvieron un promedio de puntaje global de 256,54, mientras que las instituciones no oficiales obtuvieron un promedio de 269,18 puntos sobre 500. Durante este año, lectura crítica y matemáticas fueron los componentes en dónde se obtuvo un puntaje más alto por parte de los estudiantes. Por otro lado, ciencias sociales y competencias ciudadanas fue el área con más bajo desempeño, ya que los colegios oficiales obtuvieron un puntaje de 48.22 y los no oficiales de 50.72 puntos sobre 100.

Figura 7

Puntaje de estudiantes del municipio de Neiva en las pruebas Saber Pro 2019 por áreas



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en datos.gov.

Para el año 2020, en Neiva se presentaron 54 sedes educativas públicas con alrededor de 3.293 estudiantes, obteniendo como resultados en el área de lectura crítica 54/100 puntos, matemáticas 54/100 puntos, ciencias sociales 49/100 puntos, ciencias naturales 52/100 puntos, inglés 52/100 puntos, con lo que se obtuvo un promedio ponderado de 50,22/100 (Alcaldía de Neiva, 2020). Se puede evidenciar que de desde el año 2019 al año 2020, los resultados de las Pruebas Saber en el municipio de Neiva, no presentaron una variación notable en el puntaje global, ni en los componentes específicos.

Para el caso nacional, en el año 2020 el promedio del puntaje global en las pruebas Saber 11 fue de 250, el cual es superior al registrado en 2019 (248) pero inferior al de 2016 (260) (Ministerio de Educación Nacional, 2022). Adicionalmente, de los cinco componentes temáticos que son evaluados (lectura crítica, matemáticas, sociales y ciudadanas, ciencias naturales e inglés) su variación en el último quinquenio no ha sido tan notable, pues su puntaje promedio varía entre uno o dos puntos promedio o se mantiene igual (Ministerio de Educación Nacional, 2022). Sin embargo, el Ministerio de Educación Nacional (2022)

expone que los resultados de esta prueba registran una brecha entre el puntaje del sector oficial y no oficial, pues las instituciones públicas obtuvieron un promedio de puntaje 8 puntos por debajo del promedio nacional, y las privadas, más de 30 puntos por encima del promedio nacional.

La reducción del puntaje a nivel nacional no puede analizarse sin tener en cuenta los efectos negativos de la pandemia en la educación, y los problemas en la aplicación del modelo de alternancia en regiones con baja conectividad. Para diciembre del 2018 8.2 millones de hogares colombianos contaban con acceso a internet (móvil y fijo), en los que los accesos residenciales fijos -el 81,5% (5.200.806)- disponen de una velocidad de bajada mayor o igual a 5 Mbps, y el 60,2% (3.844.776) tienen acceso a internet fijo con velocidad de descarga mayor o igual a 10 Mbps (DANE, 2018).

Además, cabe resaltar que factores como la influencia de los padres en el rendimiento de los hijos, condiciones socioeconómicas externas, factores institucionales, factores educativos y socioeconómicos asociados al desempeño académico, área de ubicación, contexto, violencia entre estudiantes y tipos de aprendizaje pueden incidir en los resultados de la Pruebas Saber 11 (Mesa Rodríguez, 2016). Así mismo, el Laboratorio de Economía de la Educación (2021) expone que el 96% de los municipios del país no tienen los recursos ni la cobertura para desarrollar cursos virtuales.

f. Apuestas desde el Plan de Desarrollo

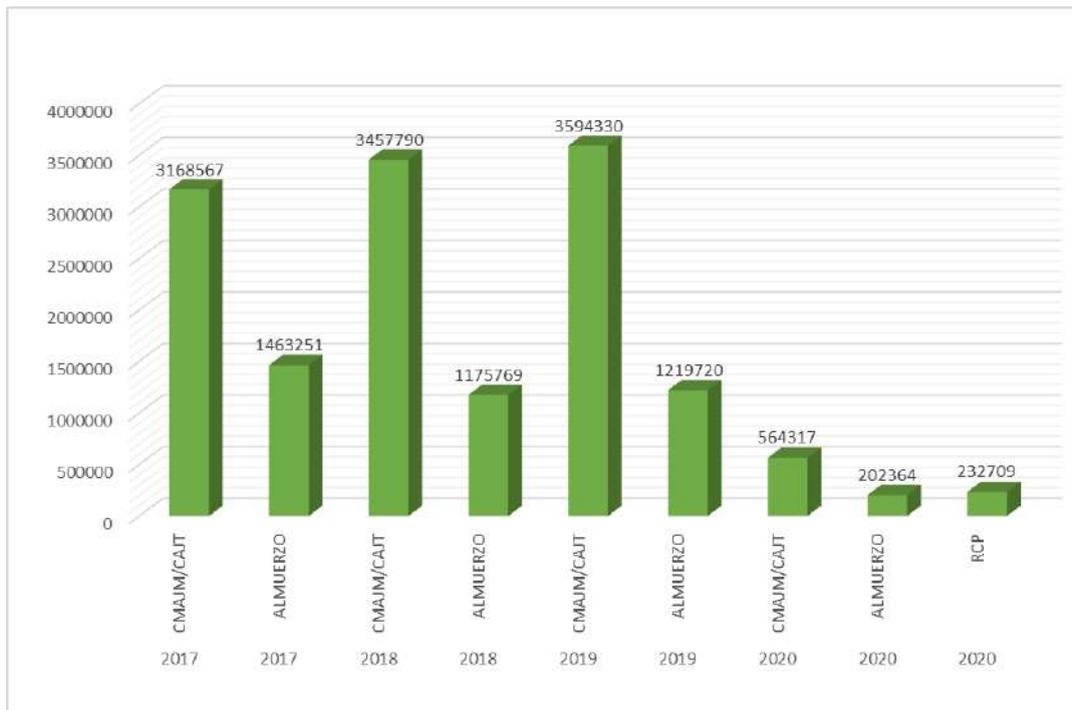
Uno de los principales retos para la educación en el municipio de Neiva es la cobertura ya que, a pesar de tener un aumento a través de los últimos años, sectores como la educación media aún presentan tasas de cobertura bajas a nivel general. Del mismo modo, otro aspecto relevante que cobra interés en el sector educativo es la necesidad de mejoras en las plantas físicas de las instituciones educativas.

Desde la Alcaldía de Neiva, en su Plan de Desarrollo Municipal (2020), se plantean objetivos estratégicos con el propósito de mejorar el nivel educativo en la región mediante el avance en cobertura, calidad y eficiencia del servicio de educación en el municipio. Lo anterior, a través de la optimización de los ambientes de aprendizajes, los Proyectos Educativos Institucionales – PEI, manuales de convivencia, las escuelas de familia, los sistemas de evaluación de estudiantes y proyectos productivos.

g. Diagnóstico del PAE en Neiva

Como se evidencia en la Figura 8, desde el año 2017 se ha presentado una entrega constante frente a la cantidad de complementos alimenticios suministrados por el municipio de Neiva. El año 2019 presentó un mayor número de entregas en esta categoría con 3.594.330 complementos alimenticios entregados, frente a los 3.457.790 entregados en el año 2018.

Figura 8
Entregas realizadas por el PAE en Neiva 2017 - 2020



CMAJM/CAJT: complemento alimenticio jornada mañana/jornada tarde

ALMUERZO: almuerzo

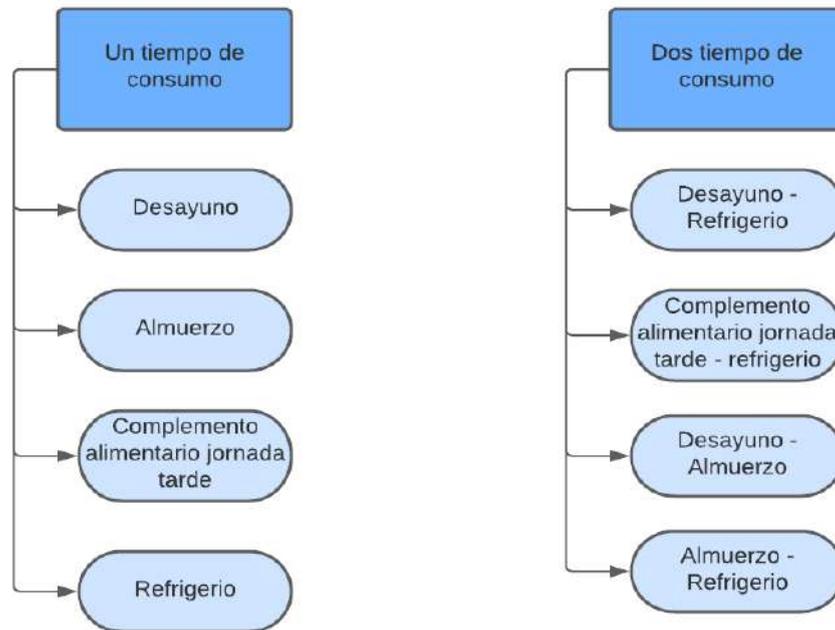
RPC: ración para preparar en casa

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en la Contraloría de Neiva.

Según el Ministerio de Educación (2014) la complementación alimentaria, hace referencia al suministro diario durante todo el calendario escolar, (de al menos una ración de alimentos) a los estudiantes que se encuentran registrados en el Sistema de Matrícula SIMAT como estudiantes oficiales. Las entregas de los complementos alimenticios se dividen en dos categorías dependiendo de su tiempo de consumo: un tiempo de consumo o dos tiempos de consumos (ver Figura 2). Asimismo, estos pueden variar según su tipo de preparación: ración preparada en sitio o ración industrializada.

Figura 9

Tipos de complementos alimentarios según su tipo de consumo.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos consultados en el Ministerio de Educación.

En el año 2020 se evidencia una caída en la entrega de los complementos alimenticios y los almuerzos a causa de la emergencia sanitaria por el COVID-19. Pese a que durante la pandemia las entidades territoriales estuvieron encargadas de suministrar los alimentos y lo realizaron en puntos estratégicos, la capacidad de cobertura disminuyó notablemente (Centro Nacional de Consultoría, 2021).

A partir de la Resolución No. 0007 del 16 de abril de 2020, el Ministerio de Educación expide transitoriamente unos lineamientos técnicos y administrativos para llevar a cabo el Programa de Alimentación Escolar en el marco del Estado de Emergencia a causa de la pandemia por el coronavirus. En esta resolución, se presentan tres modalidades transitorias para la ejecución del PAE y el aprendizaje en casa:

1. **Ración industrializada:** Complemento alimenticio listo para consumo, el cual está compuesto por alimentos procesados y no procesados como las frutas.
2. **Ración para preparar en casa:** Es una canasta básica de alimentos equivalente a un tiempo de comida al día por un mes. En este se incluyen alimentos de los grupos de cereales y harinas fortificadas, leche y productos lácteos, alimento proteico, grasas y azúcares, para que se lleve a cabo la preparación y consumo en el hogar.
3. **Bono Alimentario:** Es un documento o tarjeta con un valor de \$50.000 para el mes que se puede canjear por alimentos determinados y en los puntos establecidos por la Entidad Territorial.

En la Figura 7, se puede evidenciar que las entregas de ración para preparar en casa llegaron a 232.709, mientras que las entregas de los complementos alimenticios y los almuerzos fueron de 563.317 y 202.364 respectivamente. De acuerdo con la Alcaldía de Neiva (2020), la cantidad de beneficiarios en 2020 fue de 47.919 estudiantes; los cuales no recibieron refrigerios en los colegios, como se había realizado en años anteriores, sino “ración para preparar en casa” debido a la contingencia por el Covid-19. Para el año 2021, **la cobertura se vio disminuida** en 9.828 beneficiarios, 2014 teniendo una cobertura total de 38.091 estudiantes (La Nación, 2021).

Sin embargo, según Lucía Sánchez periodista del periódico La Nación (2021), las entregas programadas para 2020 se encontraban divididas en un total de cinco entregas de ración para preparar en casa, de las cuales solamente se realizaron tres en ese año, y las dos que se encontraban pendientes fueron realizadas en los primeros meses de 2021. Una vez completadas las cinco entregas, se hizo la modificación en la cobertura, pasando de beneficiar a más del 90% de los estudiantes de estratos 1 y 2 en Neiva, a beneficiar a sólo el 72% de ellos.

Estos cambios en la cobertura del programa, se deben principalmente a que se hizo necesaria la contratación de interventores, lo que disminuyó el presupuesto para el Programa. A esto se sumaron los efectos negativos de la pandemia, como lo son el desempleo, las restricciones de movilidad y la disminución masiva de los ingresos familiares, esto hizo que se hiciera menos necesario tener una cobertura tan amplia. Sin embargo, es importante reconocer que durante el pico más alto de la pandemia se tuvo la mayor cantidad de estudiantes beneficiados, respondiendo positivamente a la emergencia sanitaria (La Nación, 2021).

h. Normativa general

En el marco de este apartado introductorio sobre el PAE de Neiva es clave entender el entramado normativo que regula la operación, gestión y financiamiento del programa y analizar las implicaciones de política pública que esta normatividad implica. Además, es clave evidenciar la jerarquía sobre aquellas leyes y resoluciones que rigen en el Programa de Alimentación Escolar a nivel nacional.

Figura 10
Jerarquía normativa general PAE



Fuente: elaboración propia a partir de la información consultada.

A partir de la Ley 1450 de 2011, el Programa de Alimentación Escolar pasó de estar a cargo del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar al Ministerio de Educación, y se estableció que estaría financiado por recursos provenientes de diferentes fuentes.

Además, en la Resolución No. 29452 de 2017, se dictaron los lineamientos generales del Programa. De los cuales destacamos lo siguiente:

- En sus objetivos se establece que **el complemento de alimentación sea otorgado a niños, niñas y adolescentes registrados en el SIMAT** (Sistema Integrado de Matrícula) como estudiantes oficiales y que éste será brindado durante todo el calendario escolar. Cabe aclarar que el período académico es establecido por cada entidad territorial.
- El PAE es **cofinanciado con recursos provenientes de diferentes fuentes**, como se mencionó anteriormente, entre las cuales se encuentran: i) Recursos del Sistema General de Participaciones – SGP ii) Regalías iii) Recursos del Presupuesto General de la Nación distribuidos por el Ministerio de Educación, anualmente iv) Recursos Propios v) Recursos provenientes del sector privado y vi) Bolsa Común de Recursos.
- Las **obligaciones y competencias relacionadas con el Programa están distribuidas entre la Nación** (formulación, distribución de los recursos, seguimiento, evaluación y difusión del impacto, entre otras), **el Ministerio de Educación Nacional** (señaladas en el Decreto 1075 de 2015), **Las Entidades Territoriales Certificadas – ETC** (diagnóstico y caracterización).

Figura 11
Actores en la distribución de obligaciones y competencias



Fuente: Elaboración propia a partir de la información consultada.

- Las Entidades Territoriales Certificadas deben articularse con los municipios no certificados de sus Departamentos, para el desarrollo actividades priorización, focalización, ejecución de los recursos, procesos de contratación, designar la supervisión e interventoría.

Adicionalmente, destacamos cuatro de las obligaciones establecidas en la Resolución, para los diferentes entes territoriales del país:

1. **Garantizar la entrega del complemento alimentario** desde el primer día del calendario escolar.
2. Remitir de manera oportuna al Ministerio de Educación y a los Organismos de Control toda la **información y los documentos establecidos** o solicitados para dar seguimiento y control al Programa.
3. Garantizar **condiciones de dotación e infraestructura** para la correcta implementación del Programa.
4. Contar con **factores diferenciales y de segmentación para los niños, niñas y adolescentes** de acuerdo con su pertenencia étnica, situación de discapacidad o condiciones de vulnerabilidad como en el caso de las víctimas del conflicto armado.

I. Normativa local

Por mandato del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el Ministerio de Educación es el encargado de la orientación, ejecución y articulación del PAE, sobre la base de estándares

mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales.

Además de ser la entidad encargada de la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnico-administrativos, de los estándares, y de las condiciones para la prestación del servicio relacionados con la ejecución del Programa, que serán aplicados por las entidades territoriales, actores y operadores.

En ese sentido, toda la normativa aplicable y relativa al funcionamiento del Programa es expedida por el Gobierno Nacional, y las entidades territoriales, como lo es Neiva, solo se encargan de la ejecución del PAE en el marco de los lineamientos suministrados por el orden nacional.

Capítulo 1: Veeduría y control social



a. Mecanismos de control y vigilancia en el PAE a nivel nacional.

Para entender cómo se presenta el control y la vigilancia en el Programa de Alimentación Escolar - PAE en Neiva, es importante observar el funcionamiento de las entidades encargadas, entre las cuales se encuentran las instituciones públicas y las entidades territoriales. Estas, son las responsables tanto de la selección y contratación de los operadores del programa, como de garantizar su supervisión y control, que se lleva a cabo con el debido acompañamiento y asesoría del Ministerio de Educación Nacional.

Ahora bien, respecto a la supervisión y control del PAE, las entidades públicas destacadas anteriormente realizan dos actividades fundamentales: i) el reporte y ii) el informe interno. Lo anterior, nos da cuenta de solo una parte del ejercicio de vigilancia, que es el control interno de las entidades; lo cual se suma al control externo, ejercido por la ciudadanía. En otras palabras, el control del PAE tiene tanto mecanismos propios, formales e institucionalizados, de las entidades que lo ejecutan, como mecanismos habilitados para la ciudadanía.

Así pues, las Entidades Territoriales Certificadas, las Mesas Públicas, y las veedurías ciudadanas, son mecanismos de control y vigilancia dispuestos a la ciudadanía para que ella ejerza un control social efectivo. En primer lugar, a manera de control interno, las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) comprenden el rol de vigilar, monitorear y retroalimentar los **Comités de Alimentación Escolar (CAE)** lo que, a su vez, permite el control externo sobre las ETC. En segundo lugar, como parte de las funciones de las ETC, se observan las **Mesas Públicas**, que son un espacio de encuentro y diálogo de doble vía, entre los ciudadanos y las autoridades, que se deben convocar mínimo 2 veces al año. Y, por último, existen espacios de participación directa de la ciudadanía para realizar seguimiento al PAE, como las **asociaciones de padres de familia y los comités de veeduría**.

En cuanto a las asociaciones de padres de familia, se puede afirmar que su rol principal es el de rendir informe al contratista si evidencian incumplimientos, irregularidades o mejoras requeridas relacionadas con la ejecución del PAE, generalmente de manera escrita. Por su parte, las veedurías ciudadanas hacen seguimiento a la inversión y asignación de recursos, el proceso y posterior cumplimiento de los contratos, la cobertura de los beneficiarios y la efectividad del servicio. Este mecanismo de control es regulado por la Ley 850 de 2003 y puede surgir por iniciativa ciudadana, por organizaciones civiles constituidas (entre las que están los CAE) y/o por iniciativa de niñas, niños y adolescentes, principales beneficiarios del Programa.

b. Panorama general de veeduría y control social sobre el PAE en Neiva.

Las veedurías son un mecanismo de participación ciudadana que tiene como objetivo ejercer control y vigilancia sobre autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas; así como a entidades públicas y privadas (Ley 850/03). Así pues, el control social que realiza la ciudadanía implica participación en los procesos de toma de decisiones; en este caso particular, los llevados a cabo por los contratistas y la Secretaría de Educación de Neiva.

En el municipio de Neiva es posible consultar las veedurías activas e inactivas por medio del Registro Único Empresarial y Social RUES, o a través de la página web de veedurías ciudadanas de la Personería Municipal de Neiva. No obstante, en los últimos dos años las únicas dos veedurías registradas en el RUES, directamente vinculadas con el PAE, terminaron su periodo en diciembre de 2020. En lo que respecta al registro de la Personería, sólo se encuentra el reporte de una veeduría ciudadana relacionada con el PAE, la cual está registrada con vigencia hasta la finalización de sus recursos.

Adicionalmente, tanto en el RUES como en el registro de la Personería, es posible encontrar veedurías que podrían estar ejerciendo control sobre el PAE sin estar exclusivamente dedicadas a él. Se trata de 8 veedurías que tienen por objeto la alimentación o los restaurantes en las I.E, de las cuales 6 perdieron su vigencia en 2018. Finalmente, es posible que el bajo número de veedurías ciudadanas relacionadas con el PAE se deba a que pocos Comités de Alimentación Escolar deciden solicitar el reconocimiento como veeduría y no necesariamente responde a la falta de espacios de participación ciudadana para el control del PAE.

c. Mapa de actores alrededor de la veeduría y control social sobre el PAE en Neiva.

En función de entender a cabalidad los procesos de control social y transparencia, es necesario identificar los actores de este ecosistema en Neiva.

- **Padres de Familia:** por medio de la ley 2042 del 2020 se otorgan herramientas a los padres de familia para que tengan la posibilidad de hacer acompañamiento eficaz y, de igual forma, cuidar los recursos del Programa de Alimentación Escolar. El propósito de dicha ley es otorgarle a los padres de familia el derecho y el deber de estar atentos a que se cumpla debidamente con la ejecución del Programa y con los estándares de calidad y alimentación esperados, lo anterior para “contar con las alertas tempranas, que brinden las herramientas necesarias para que se haga una correcta ejecución de los programas de alimentación escolar” (Henríquez, 2019). De

esta manera, los padres tendrán la oportunidad de participar como “veedores y garantes del correcto funcionamiento y entrega en las Instituciones Educativas y del adecuado manejo de los recursos por parte de las Entidades Territoriales” (Ministerio de Educación, 2020).

- **Personeros escolares:** la personería estudiantil está encargada de promover el ejercicio de los derechos y deberes de los estudiantes de la institución educativa. Esta figura se encuentra fundamentada en la Constitución y el Reglamento Estudiantil o Manual de Convivencia (Personería de Bogotá, 2019). Por lo anterior, también se tiene la función de supervisar los procesos de contratación realizados por el centro educativo con lo que respecta al PAE.
- **Contraloría escolar:** es un mecanismo de control social en el marco de Instituciones Educativas Oficiales, que busca promover la participación de los jóvenes en escenarios de la vigilancia de los recursos y bienes públicos de la gestión educativa (Contraloría, s.f.).

De acuerdo con la Contraloría (2016), las facultades de los contralores estudiantiles que resultan relevantes en el marco del PAE son las siguientes:

1. Velar por que los recursos y bienes muebles e inmuebles de la Institución Educativa se utilicen de manera eficiente, transparente y eficaz para optimizar la gestión educativa;
 2. Canalizar las inquietudes que tenga la comunidad educativa sobre diferencias o irregularidades en la ejecución del presupuesto o el manejo de los bienes muebles e inmuebles de las Instituciones Educativas; y
 3. Poner en conocimiento del organismo de control competente, las denuncias que tengan mérito como tales; con el fin de que se apliquen los procedimientos de investigación que resulten procedentes.
- **Profesores:** la función del profesorado consiste en velar por que todos los estudiantes sean beneficiarios del PAE; para ello deben encargarse de la supervisión y repartición de los refrigerios, así como de llevar un registro de las raciones recibidas y de los estudiantes que son atendidos (Manual de procedimientos de gestión social, 2013). Adicionalmente, están obligados a reportar la información sobre la cobertura del programa y cualquier tipo de anomalía que se presente en el nuevo Sistema de Información del PAE (SiPAE)⁴ (Ministerio de Educación, 2021).

⁴ SiPAE es un sistema de información que recolecta datos sobre el funcionamiento del PAE en tiempo real, y se alimenta a partir de la página web y aplicación PAEstar al día (Ministerio de Educación, 2021).

- **Operadores:** el rol de los operadores en el marco del Programa de Alimentación Escolar se resume en prestar un servicio que cumpla con las condiciones de calidad e inocuidad, cobertura y eficiencia; al igual que atender a los controles y exigencias del MEN (Ministerio de Educación Nacional) y la institución educativa donde presta sus servicios (Decreto 1852 de 2015). Así mismo, según la Guía para la Conformación del Comité de Alimentación Escolar (s.f.) el deber de los operadores está concentrado en brindar apoyo a los miembros de la Comunidad Educativa para estructurar los comités del Programa en cada institución. De esta manera, los operadores deben participar en las actividades de dichos comités, llevar a cabo capacitaciones que giren alrededor del funcionamiento del PAE y brindar la información requerida por los veedores del PAE y por los entes de control. Asimismo, tienen a su cargo motivar espacios de rendición de cuentas, favorecer las compras a proveedores locales y, por último, abogar para que el Programa sea sostenible, de acuerdo a su responsabilidad social corporativa (Ministerio de Educación, 2020). Adicionalmente las personas manipuladoras de alimentos tienen acceso a el uso de la app PAEstar al día.

d. Principales dificultades para hacer control social al PAE

Durante el 2021, se llevaron a cabo tres mesas focales con el objetivo de recolectar información de fuentes primarias acerca de las dinámicas, problemáticas y características del control social y veeduría en Neiva alrededor del PAE. Mientras que la primera mesa focal contó con la participación de padres de familia, personas veedoras, cuerpo docente, y rectores, la segunda y tercera mesa se concentraron en líderes y representantes estudiantiles. Estos encuentros fueron virtuales, y tuvieron en cuenta métodos de cocreación, diálogo y participación.

En estas mesas focales los participantes identificaron diversas problemáticas entorno al control social y veeduría del PAE, y su servicio, de las cuales se destacan siguientes:

Respecto al control social y veeduría:

- a. En lo que respecta al **acceso a la información**, los contralores escolares manifestaron que los procesos se tornan lentos y dependen en gran medida del profesorado para tomar acciones concretas. A esto se le suma que, las personas encargadas no siempre brindan soluciones efectivas a la problemática identificada.
- b. Existe una preocupación alrededor de la **interacción** entre operadores del contratista y personas empleadas de las instituciones educativas, debido a que se identifica cierto margen de oportunidad para que se realicen prácticas corruptas. Lo anterior, gracias a que no existen mecanismos de observación vinculantes enfocados a este tipo de interacciones.

- c. Las personas encargadas de **tramitar y atender las quejas asociadas con el PAE** suelen tener poca permanencia en su puesto, afectando la continuidad de los procesos y generando dificultades para darle un trámite célere y efectivo a los reclamos formulados.

Respecto a las condiciones del servicio:

- a. El estudiantado percibe que durante la pandemia **no se entregaban las mismas cantidades a cuando los estudiantes asistían presencialmente**. Sumado a que, se presentó una reducción en el número de beneficiados, lo cual puede estar relacionado con el hecho que al no proveer alimentos locales su costo aumentó, y como consecuencia se redujo la cobertura y la cantidad de los mismos.
- b. De acuerdo con los estudiantes, hay manipulaciones indebidas de los alimentos, en razón a que se presentan problemas con la infraestructura de los comedores y las cocinas. Lo anterior, gracias a que no existen mecanismos de observación vinculantes que se dirijan a esta interacción en particular. Además, los entrevistados evidenciaron malas condiciones laborales de las personas encargadas del manejo de los alimentos en las instituciones educativas.
- c. Los estudiantes perciben que hace falta una delimitación exacta que distinga con claridad las personas aptas para ser beneficiarios del PAE, ya que notan que los lineamientos no son claros.

En conclusión, se evidencia que, según los estudiantes que participaron de las mesas focales, las mayores falencias que ellos identifican del PAE de Neiva están relacionadas con la calidad de los alimentos y la manipulación de los mismos. Esto, debido a que, en muchos casos, las condiciones laborales de las personas encargadas de manipular los alimentos, no son las adecuadas para tratar los mismos. El PAE también presenta problemas con las entregas de los alimentos a las familias y, en general, existe una clara desinformación sobre cómo debería funcionar el Programa. Por último, es necesario que exista un mejor acceso a la información relacionada con el PAE para que las familias e instituciones cuenten con mecanismos o herramientas sencillas y a la mano para poder presentar quejas, reclamos e inquietudes, con el fin de que el Programa cumpla con las necesidades de los estudiantes.

e. Veeduría (Zoilo Jaramillo - Coordinador Veeduría)

Con el fin de obtener información más detallada, acerca de las dinámicas de la veeduría y control social del PAE en Neiva, se desarrolló una entrevista semiestructurada a Zoilo Jaramillo, quien es un activista en temas de veedurías en Huila. A través de la misma, se buscó entender el papel que jugaban algunos actores escolares en el control del PAE, el proceso que se lleva a cabo para la presentación de las irregularidades y su percepción sobre las dificultades del proceso.

Según Zoilo Jaramillo, Coordinador de Veeduría del departamento del Huila, entre los actores que ejercen veeduría y control social al PAE en Neiva, se encuentran los líderes campesinos que realizan seguimiento en corregimientos y veredas. Su proceso de veeduría incluye visita a bodegas e instituciones educativas de forma programada o imprevista. Así mismo, se realiza seguimiento al estado de los alimentos, y de las instalaciones dejando registro en actas y anexos. Posteriormente, los resultados y hallazgos son compartidos y discutidos en las mesas temáticas del PAE⁵. Finalmente, este proceso resulta en recomendaciones y quejas formales presentadas ante la Secretaría de Educación y los operadores del servicio, puesto que la facultad de imponer sanciones no es propia de la veeduría.

Además de lo anterior, es importante destacar el hecho de que no existe un canal de comunicación formal entre veedores y proveedores; dichos actores se comunican continuamente por medio de aplicaciones de mensajería como WhatsApp, pues, en palabras de Jaramillo, “existe un contacto interno o, incluso, privado entre ellos”. Así mismo, en situaciones donde es necesario el reemplazo de los alimentos -debido a escasez de los mismos u otras calamidades que se pueden presentar- no hay un involucramiento por parte de estudiantes u otros actores, como padres de familia, en los acuerdos/consensos necesarios para el reemplazo de los insumos.

Por otro lado, Jaramillo ha sido testigo de que las personas veedoras sí realizan seguimiento a los reportes, sugerencias o recomendaciones que reciben. Además, algunos de los veedores presentes en Neiva cumplen con la tarea de recibir los alimentos en la entrada de los colegios y han observado que los transportadores no cuentan con la sanitización ni con la indumentaria adecuada para estar en contacto directo con la comida. Además, durante la entrevista se hace énfasis en que en la función de los contralores escolares, existe una falta de coordinación entre los mismos y la Contraloría; a pesar de que educadores y padres de familia se muestren comprometidos con el tema.

Para concluir, se señala que existe poca confianza en las autoridades colombianas y, especialmente, en los entes de control; puesto que, no se acatan las quejas presentadas por los veedores y, asimismo, no se realizan las debidas investigaciones cuando resultan necesarias.

Así pues, las dificultades para la veeduría y el control social se pueden resumir en:

- Se depende de los entes de control y las instituciones públicas como la Contraloría o la Secretaría de Educación para que se tomen acciones correctivas o sancionatorias

⁵ Las cuales se realizan cada 15 días o cada mes e involucra distintos actores del control social.

hacia los contratistas del PAE, por lo que las veedurías solo pueden limitarse a informar.

- Existe una falta de coordinación entre la función de los contralores escolares y la Contraloría Municipal de Neiva, es decir, no trabajan en conjunto.
- Se manifiesta poca confianza en las autoridades colombianas, especialmente en los entes de control debido al manejo ineficiente de las quejas presentadas por las veedurías
- Inexistencia de un canal de comunicación formal e institucional entre veedores y contratistas del PAE.
- En situaciones de consenso para el reemplazo de insumos - a causa de escasez u otras calamidades- no existe la participación de otros actores como estudiantes o padres de familia.

f. Preceptos Modelo Participa +

El modelo Participa +, desarrollado por la Fundación Corona y Movilizadorio, es un conjunto de lineamientos teóricos y prácticos para fomentar el involucramiento ciudadano efectivo. Su objetivo es superar las limitaciones de un esquema tradicional de participación ciudadana que desincentiva nuevas formas de involucramiento y que continúa reproduciendo los problemas de legitimidad de la democracia.

A continuación, se presentarán algunas premisas sobre las buenas prácticas que deben cumplir para garantizar el control social efectivo presentadas en el Modelo Participa + y se relaciona con la situación actual en Neiva.

El modelo Participa+ afirma que, el involucramiento ciudadano efectivo y la sistematicidad y capacidad de general resultados, necesita de 3 tipos de condiciones habilitantes para que se lleve a cabo:

1. **Fortalecimiento de los liderazgos ciudadanos:** incluye un proceso comprehensivo de las capacidades individuales, el proceso de liderazgo, sus resultados, y las capacidades organizacionales. El modelo afirma que es posible contar con el capital social para movilizar de forma efectiva a los ciudadanos y desarrollar procesos de incidencia y de gobierno abierto que se mantengan en el tiempo y sean exitosos en el corto y mediano plazo
2. **Fortalecimiento en la capacidad de incidencia:** esto a través de mecanismos innovadores para influenciar la toma de decisiones públicas en diferentes niveles, en los que se promueve el círculo virtuoso de la gobernanza que incluye la capacidad de respuesta institucional a los ejercicios de incidencia, rendición de cuentas y representatividad.

3. **Proceso comprensivo de gobierno abierto:** según el modelo, las instituciones se deben anticipar a las necesidades ciudadanas (contando con la información y la voluntad política para hacerlo). Asimismo, deben propiciar mecanismos innovadores de transparencia, participación y cocreación para el involucramiento ciudadano efectivo, transformando la relación entre ciudadanos y gobierno en todos los niveles de toma de decisiones públicas.

Mediante la información obtenida a través de las mesas focales y las entrevistas, se pudo observar que una de las principales problemáticas es que existe una **limitación al acceso de la información pública**. A esto se le suma, los largos y lentos procesos a los que se someten la ciudadanía o los miembros de la sociedad civil para consultar datos con relación al PAE en Neiva.

En el Modelo, se asegura que la información pertinente y de buena calidad, es uno de los pilares fundamentales para el desarrollo de acciones que pueden incidir de manera responsable, sostenible y eficiente. Además, reconoce que la información es un hito transversal a las 3 condiciones habilitantes, ya que propone que los diversos participantes en el ejercicio de veeduría ciudadana tienen el rol de generar y solicitar la información pertinente para mejorar la participación ciudadana. De igual manera, se reconoce que la transparencia desde el gobierno debe proveer a los ciudadanos la información sobre todas las acciones del estado para promover la rendición de cuentas.

Por otro lado, el Modelo Participa + asegura que **la organización de los ciudadanos es fundamental** para brindar soluciones de pequeña escala a problemáticas de interés público o de movilizar sus comunidades para promover cambios pequeños. A pesar de que esta capacidad tenga un alcance limitado, resulta clave para el desarrollo de capital social y desarrollo de soluciones inmediatas. Existen veedores y grupos, como los padres de familia, que se encuentran muy comprometidos con la vigilancia del PAE. Si bien hay oportunidades de mejora, la participación e interés de la comunidad en la veeduría sobre el Plan de Alimentación Escolar ha llevado a que cada vez se organicen, se sumen e interesen más personas en los procesos de control y veeduría.

Por otra parte, el Modelo asegura que el involucramiento ciudadano es un fin y objetivo que debe interpretarse de diferentes niveles de incidencia, contemplando los mecanismos que promueven la democracia. Modelos de rendición de cuentas como el *vertical o desde la demanda*, involucra a la ciudadanía en procesos de rendición de cuentas y en transparencia promoviendo la participación indirecta de veeduría y control, en los procesos de toma de decisiones promovidos por la ciudadanía.

En la ciudad de Neiva, los veedores y la comunidad se organizan para realizar un seguimiento en cuanto a los estados de los alimentos proporcionados en el PAE. Si bien se realiza un proceso riguroso que comprende visitas a las instalaciones en donde se almacenan

los alimentos, la revisión de las fechas de caducidad o visitas sorpresas, los veedores son conscientes de que no poseen facultades sancionatorias.

A través del *Mecanismo vertical o desde la demanda*, la ciudadanía podría participar para que sus denuncias sean escuchadas y atendidas por el Gobierno. Además, se puede llevar a cabo una rendición de cuentas en dónde se incluyan los puntos y hallazgos negativos encontrados por los veedores para las mejoras del PAE.

Capítulo 2: Transparencia y contratación



a. Introducción

La contratación está íntimamente relacionada con el PAE, debido a que permiten la ejecución y materialización del programa. Lo anterior amerita un estudio de las condiciones actuales de la contratación, resaltando sus vínculos con la corrupción y sus implicaciones en el PAE en Neiva.

La contratación estatal puede definirse como un mecanismo bajo el cual un ente público persigue la prestación de los servicios públicos y por consiguiente la satisfacción de intereses de carácter general (Consejo de Estado, 2011). Los esquemas de contratación pública poseen un lado negativo, puesto que, de acuerdo con Transparencia por Colombia, son el “botín más codiciado” de la corrupción. En concreto, el Monitor Ciudadano de la Corrupción estima que el 46% de los hechos de corrupción administrativa ocurridos, reportados y sancionados en Colombia, durante enero de 2016 y julio de 2018, tienen que ver con los procesos de contratación pública (Transparencia por Colombia, 2019). De acuerdo con esta misma fuente, las irregularidades más frecuentes son la adjudicación o celebración irregular de contratos (29%), la violación a principios de transparencia (17%) y el abuso de la contratación directa (8%).

Así las cosas, es importante observar la contratación como un proceso integral que, en situaciones ideales, permite la sana competencia y mantiene en equilibrio el mercado. De esta forma, los efectos directos de la corrupción en la contratación tienen lugar en el aumento de los costos de transacción; estos costos contemplan el valor del proceso de planeación, diseño y ejecución (Williamson, 1983). Lo anterior incluye: los gastos de negociación; estudio; creación de contrato; medidas de protección; papeleo, en general, son los costos que surgen del intercambio económico. En su teoría, Williamson plantea que el objetivo de las instituciones económicas es reducir lo más posible dichos costos de transacción, cosa que no ocurre cuando una de las partes busca maximizar sus beneficios personales. La corrupción deja como resultado ineficiencia en la administración lo que acaba por aumentar dichos costos, esto se traduce en sobrecostos que afectan el bienestar colectivo (Williamson, 1983).

El Marco legal que busca garantizar los procesos de contratación pública se centra en la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007. Entre las distintas disposiciones contenidas en estas normas se debe priorizar los principios rectores de la contratación pública, siendo estos el de transparencia, economía y responsabilidad (Corte Constitucional, 2003); cuyo objetivo es reglamentar tanto los procesos, postulaciones, escogencia y ejecución de los contratos del estado que en principio deben perseguir el interés general y beneficio de la sociedad. Un principio desarrollado de forma jurisprudencial comprende la transparencia, el cual se entiende como un lineamiento en la contratación que busca garantizar las buenas prácticas en las diferentes etapas y evitar la ocurrencia de prácticas de corrupción. Es por lo anterior que este capítulo busca resaltar la importancia de realizar seguimiento tanto al proceso

como a la ejecución de contratos públicos como el PAE, en busca de la transparencia y prevención de la corrupción.

b. Contratación PAE a nivel Nacional

En lo que respecta al PAE, de acuerdo con el Diagnóstico Perceptivo sobre el Programa de Alimentación Escolar (2019), se han encontrado distintas irregularidades en el proceso de contratación, como: el uso constante de contratación directa, la manipulación de requisitos, competencia imperfecta, suscripción de convenios con distintas uniones temporales y consorcios representados bajo la figura de un solo representante legal y contratistas multiobjeto. Este mismo diagnóstico (2019) evidencia casos de corrupción en la contratación de ecónomas. Así pues hay una falta de garantías laborales, no se paga en tiempos establecidos, no se dan las garantías prestacionales, no median contrataciones escritas, no hay afiliación a ARL o seguridad social, la información sobre los contratos es incompleta, la remuneración económica es inferior al salario mínimo y las jornadas laborales son extensas.

Para el año 2019, la contraloría general de la nación evidenció en los resultados de evaluación concertada irregularidades en la contratación y pago de ecónomas (59%), así como deficiencias en mecanismos de control y seguimiento (26%). De la misma manera, se ha evidenciado la falta de cumplimiento de protocolos y condiciones de seguridad por parte de los operadores. Álvarez (2021) afirma que los contratos al no ser regulados de forma objetiva, no garantizan el cumplimiento de los protocolos exigidos, lo que ha conllevado a intoxicaciones en los estudiantes (Semana.com, 2019).

Álvarez (2021) recalca, a su vez, que durante el 2017 el principal mecanismo de contratación del PAE fue la licitación pública, seguido de la contratación directa. Asimismo, se afirma como estos mecanismos para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar generan prácticas de corrupción (Flórez, 2018). En este orden de ideas, algunos investigadores atribuyen el cambio normativo de la Ley 80 de 1993 (Álvarez, 2021) -en el que se dispone la licitación pública- como mecanismo que facilita y permite prácticas de corrupción. Para el 2019, de acuerdo con Diagnóstico Perceptivo sobre el Programa de Alimentación Escolar (2019) la contratación directa y la mínima cuantía representaban juntas un porcentaje de 80.04% y se relacionaban estrechamente con los municipios con alto riesgo de corrupción.

En consecuencia, es clave garantizar una contratación objetiva, puesto que, el operador designado del PAE tiene como compromiso no solo el cumplimiento de los lineamientos técnicos – administrativos, condiciones y estándares mínimos establecidos por el MEN, sino además garantizar permanentemente la cantidad, calidad, inocuidad y oportunidad en la entrega de los alimentos a los estudiantes beneficiarios del programa PAE.

c. Sobre los contratistas

Se realizó un análisis acerca de los procesos de contratación en el marco del PAE en Neiva a lo largo de los años 2015-2020, utilizando la herramienta SECOP II con el fin de presentar un panorama general del mismo en pro de identificar patrones y tipos recurrentes de contratación. Así las cosas, se identificaron cinco contratos que resultan pertinentes a la hora de ejemplificar los problemas relacionados a la corrupción en dichos procesos de contratación. Primeramente, se llevó a cabo una exploración general de los contratos listados en la tabla “01” para investigar a fondo el contexto en que se dieron cada uno de los procesos; en este orden de ideas, se listaron las problemáticas que se encontraron en relación a cada contratista en cada uno de los procesos.

Así, con respecto a las modalidades de contratación, se encontró que: de los cinco procesos, tres se dieron bajo la modalidad de licitación pública; y, los dos restantes, bajo las modalidades de contratación de régimen especial, por un lado, y contratación directa, por el otro. Sin más, es posible intuir que aún cuando los procesos de contratación parecen haber estado abiertos al público, que hubiese habido espacio para la competitividad y que las empresas involucradas parecieran haber estado alineadas con los objetivos e intereses del PAE, algo parece estar fallando en cuanto a la transparencia de los mismos.

A continuación, se presentará un cuadro en donde se relacionan procesos de contratación con hechos de corrupción en el país:

Nombre de contratista	Referencia del contrato	Escándalos en los que está
CORSABIDURÍA	MNSELPCSU002-20	<p>En 2015 esta organización fue investigada por desvío de fondos, causando afecciones al sistema educativo de Buenaventura</p> <p>Fuentes: Zapata, D. A. (2021). <i>Universidad Libre</i> . Obtenido de Universidad Libre: https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/19879/Selección%20objetiva%20critica%20adjudicación%20PAE%20-%20vr.%20digital%20%281%29.pdf?sequence=2&isAllowed=y</p>
Distribuciones Vargas Ramirez SAS	MNSECDCS-1275-2020	<p>Contraloría evidenció irregularidades relacionadas con el mal estado y olor a descompuesto de los alimentos entregados en 2021.</p> <p>Fuentes: WebMaster. (29 de jul de 2021). <i>Diario del Huila</i> . Obtenido de Diario del Huila: https://diariodelhuila.com/contraloria-evidencio-mal-estado-olor-a-descompuesto-en-la-rationes-entregadas-del-pae-en-neiva/ La Nación en 2020 reportó denuncias asociadas a la entrega de mercados incompletos, demoras, sobrecostos y la usurpación de la marca Comfamiliar</p> <p>Manchola, C. (1 de mayo de 2020). <i>LA NACIÓN</i>. Obtenido de LA</p>

		NACIÓN: https://www.lanacion.com.co/mercados-el-escandalo-sigue/
AGROBOLSA S.A.	MNSESABSM-02-2018	<p>El contralor general de la república Carlos Felipe Córdoba anunció iniciar investigaciones preliminares sobre una ONG que habría sido contratada por el Estado, por medio de la administración de la sociedad, pues a dicha organización se le atribuyen relaciones con uno de los ex alcaldes de Buenaventura quien se encuentra “detrás de las rejas”.</p> <p>Se señala que el representante legal de agrobolsa S.A Leonos Hernández Marques Duque se vio involucrado en la compra de dos ambulancias de las cuales hasta el momento no se tiene rastro, el contrato fue por la suma de 415.161.508 pesos.</p> <p>Fuentes: Alsema, A. (2021, 2 septiembre). The wars for Colombia’s cocaine containers Part 1: Buenaventura. <i>Colombia Reports</i>. Recuperado 26 de marzo de 2022, de https://colombiareports.com/the-wars-for-colombias-cocaine-containers-part-1-buenaventura/amp/</p> <p>CambioIn. (29 de agosto de 2018). Las 5 ambulancias fantasmas del alcalde de Ibagué. <i>CambioIn</i>. Recuperado 26 de marzo de 2022, de https://www.cambioin.com/cultura/las-5-ambulancias-fantasmas-del-alcalde-de-ibague</p>
CORPORACIÓN SOCIAL BUEN CORAZÓN	SEMCPSLP010-21	<p>Corporación cuya estructura directiva mantiene la de una corporación de 2016 (tanai jawa) vinculada a escándalos de contratación en Norte de Santander, posee nexos políticos y 2021 beneficiaria de contratación irregular.</p> <p>Fuentes: Areiza, R. (14 de noviembre de 2021). Empresa foránea, contratista del PAE en Neiva. <i>La Nación</i>. https://www.lanacion.com.co/empresa-foranea-contratista-del-pae-en-neiva/</p> <p>León, A., & Pinto, W. (13 de Marzo de 2017). EL SUPERCONTRATISTA DE WILLIAM VILLAMIZAR. <i>La Silla Vacía</i>. https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-supercontratista-de-william-villamizar/</p>
UNIÓN TEMPORAL AMERICAGROUP 01	MNSELPCSU002-20	<p>La UNIÓN TEMPORAL AMERICAGROUP 01 es señalada de haber sido favorecida por la Secretaría de Educación de Neiva dentro del proceso de Concurso de Méritos porque fue diseñado por estándares que solo esta unión podía cumplir y criterios subjetivos que la beneficiaron.</p> <p>Fuente: Juzgado Primero Municipal de Pequeñas Causas y Competencias Múltiples. 41001-41-89-001-2020-00376-00. (Wilson Reinaldo Carrizosa Cuellar; 01/10/2020).</p>

En resumen, las principales problemáticas que se hallaron con relación a la contratación del PAE, fueron:

- a. Se hallaron irregularidades en la entrega del Plan de Alimentación Escolar por parte de algunos contratistas. Se han hecho entregas de alimentos vencidos o en mal estado.
- b. En algunos casos, las partes contratistas no llevan a cabo las entregas del Plan de Alimentación Escolar, dejando a cientos de niños sin su alimento diario.
- c. Existen casos en dónde los nuevos contratos son adjudicados sin licitación pública. Algunas corporaciones encargadas de los contratos, poseen grandes vínculos políticos y empresariales que les ayudan a obtener las adjudicaciones.
- d. Existen concursos que están diseñados con ciertos estándares para que solo una corporación pueda adjudicar el contrato.

d. Escándalo Alcaldía

La siguiente investigación realizada por la Silla Vacía en 2020, cuyo caso escaló finalmente a la fiscalía, resulta pertinente para la investigación actual sobre el Programa de Alimentación PAE de Neiva, en tanto se observa un caso de contratación que no parecía haberse contemplado anteriormente: la contratación de interventoría otorgada a las mismas empresas, o a empresas que tienen vínculos con las encargadas de distribuir la alimentación escolar.

De acuerdo con las investigaciones realizadas por la Silla Vacía (2020), se evidenció que la Alcaldía de Neiva realizó dos contratos de forma directa entre el 3 y 6 de abril del 2020 a dos empresas ubicadas en Tumaco, durante la situación de emergencia el Covid-19 y bajo urgencia manifiesta. El primer contrato celebrado por 5.250 millones de pesos fue otorgado a la Asociación de Estudiantes Afrodescendientes de Nariño, Asoformando. El objeto principal de este era entregar mercados que sustituirán a las comidas del PAE dentro de las instituciones. El segundo contrato, de interventoría, fue por 300 millones de pesos y se le asignó a la Fundación Colombiana Florece.

Sin embargo, durante la investigación se encontró una situación de conflicto de intereses, en tanto la persona que firmó el contrato de interventoría (Miguel Alfonso Bandera), es al mismo tiempo socio y miembro de la junta directiva de Asoformando. Igualmente se encontró que los trámites mercantiles de ambas empresas para la apertura de las sedes en Tumaco fueron hechas por el mismo personaje. Sumado a esto, durante un corto periodo de tiempo, se registró la misma dirección para ambas empresas. Este domicilio parece, a su vez, ser el domicilio de la Corporación Colombia en Paz y Social, la cual obtuvo un contrato por 2.389 millones, de la misma Alcaldía para entregar mercados a adultos mayores.

Igualmente, en el domicilio funciona la Asociación Afrocolombiana de Víctimas del Conflicto, Asofrovic. Asociación que hizo campaña al actual alcalde de Neiva Gorky Muñoz y, según la silla vacía, sería cercana al secretario de Educación Giovanni Córdoba. Actualmente la Fiscalía General de la Nación estableció el 27 de abril de 2022 como fecha

para imputar cargos. En este escándalo se encuentran ubicados no solo los contratistas, sino además el alcalde de Neiva Gorky Muñoz y el secretario de educación Giovanni Córdoba.

Surgen muchas cuestiones alrededor de la situación mencionada: en primer lugar, el hecho de que los dos contratos alrededor del PAE fueran escogidos de manera directa y, que ambas empresas se encuentren ubicadas a gran distancia de Neiva. Sin embargo, lo anterior puede llegar a ser justificado dado el contexto de la urgencia manifiesta. En segundo lugar, la aparente falta de cruce y control de información sobre las relaciones existentes entre ambas empresas, teniendo en cuenta que para el proceso de contratación la alcaldía cuenta con el acceso a documentos necesarios para cruzar la información correspondiente y garantizar la transparencia. En tercer lugar, se puede cuestionar la idoneidad de las empresas, en tanto la empresa encargada de realizar la entrega de los mercados, no tenía experiencia previa en temas de alimentación, sino en manejo de hogares infantiles del ICBF (Silla Vacía, 2020). Finalmente, cabe recalcar que los contratos celebrados no aparecen en el SECOP; por lo que parece no garantizarse el proceso de transparencia.

Capítulo 3: Infraestructura



En el capítulo 3, se abordará en primer lugar la relevancia e importancia de la infraestructura de las Instituciones Educativas en los Planes de Alimentación Escolar, así como los lineamientos propuestos por el Ministerio de Educación Nacional, para el correcto funcionamiento de la prestación del servicio mismo. Luego, se profundizará en las auditorías realizadas por las estudiantes de La Corporación Universitaria del Huila - CORHUILA y sus respectivos hallazgos presentados en las Instituciones Educativas. Finalmente, se contrastan estos resultados para determinar cuáles son los aspectos más críticos que presentan las Instituciones Educativas de Neiva en materia de infraestructura escolar.

a. Importancia de la infraestructura dentro del Programa de Alimentación Escolar

Los Programas de Alimentación Escolar alrededor del mundo han sido ampliamente reconocidos como instrumentos esenciales para asegurar los derechos humanos de los niños en torno a la alimentación, la educación y la salud. Actualmente, al menos 368 millones de niños en edad preescolar, primaria y secundaria en todo el mundo reciben alimentos a través de las escuelas (FAO, 2020). Estos programas pueden tomar varias formas dependiendo de las necesidades, prioridades y enfoque de cada país. Los objetivos van desde mejorar la asistencia y la matriculación hasta la prevención de la obesidad y el apoyo al desarrollo económico local (FAO, 2020).

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, el impacto positivo de los Programas de Alimentación Escolar en las dietas y la nutrición depende de muchos factores, incluidos los principales objetivos del programa, la situación nutricional de referencia de los beneficiarios, el contexto circundante, y los recursos y capacidades disponibles, entre otros (FAO & CELAC, 2018).

Uno de estos factores es el entorno alimentario escolar el cual incluye aspectos como **la infraestructura** y las condiciones dentro y fuera de las instalaciones escolares donde los alimentos están disponibles, obtenidos o comprados y consumidos (tiendas, comedores, vendedores de alimentos, máquinas expendedoras, entre otros) y la composición de esos alimentos. También involucra la información disponible, promoción y fijación de precios de alimentos y productos alimenticios (marketing, anuncios, marcas, etiquetas de alimentos, empaques, promociones). Es así como, la FAO (2020) expone que el entorno alimentario da forma a qué tan accesibles, asequibles, deseables y convenientes son los alimentos específicos.

Además, dentro del informe Legal Guide on School Food and Nutrition elaborado por la FAO en el año 2020 se afirma que un entorno alimentario escolar saludable es fundamental ya que permite y alienta a la comunidad escolar (por ejemplo, niños, adolescentes, familias, personal escolar) a elegir alimentos que contribuyan a una mejor calidad de vida. Además, garantizar el derecho a una alimentación adecuada en los colegios

implica no solo proporcionar alimentos en cantidad suficiente sino también garantizar su seguridad y calidad y adecuación nutricional.

En este sentido, diversos factores pueden contribuir a que los alimentos no sean seguros para el consumo, tales como la producción deficiente de alimentos (incluido el uso inapropiado de productos químicos agrícolas). Además, del mal procesamiento de los alimentos, como las malas prácticas de manipulación e higiene; la ausencia de equipos de cocina adecuados e **infraestructuras** de almacenamiento de alimentos, y el uso de agua insalubre para la limpieza y el procesamiento, hacen que los alimentos pierdan calidad y no sean adecuados para el uso alimentario.

La provisión de alimentos seguros para niños y adolescentes en edad escolar debe ser de gran preocupación para los gobiernos y demás actores de la sociedad civil, ya que afecta la salud, el crecimiento y el desarrollo de los estudiantes (Ababio et al., 2016). Esto se puede ver amenazado por el aumento de infecciones transmitidas por los alimentos en las escuelas a causa de diferentes factores, como pueden ser las malas condiciones de las instalaciones educativas. Las enfermedades transmitidas por los alimentos, pueden afectar seriamente la salud de los niños pequeños y también pueden interrumpir los resultados educativos cuando los incidentes son persistentes (Ababio et al., 2016).

b. Lineamientos de infraestructura educativa en Colombia

Teniendo en cuenta que el Plan de Alimentación Escolar se desarrolla en las Instituciones Educativas, es responsabilidad del sector educativo y de los correspondientes entes territoriales asegurar las condiciones de infraestructura para el correcto funcionamiento de los servicios de alimentación, presentados en los Lineamientos Técnico Administrativos y Estándares del Programa de Alimentación Escolar (PAE), propuesto por el Ministerio de Educación Nacional (2013).

Los **operadores** pueden contar o no con un espacio de bodega para realizar el almacenaje, preparación de entregas y distribución de los alimentos. Estas bodegas deben tener como mínimo, un equipo de refrigeración y congelación. Además, deben contar con sistemas de transporte, como carretillas o carros transportadores, implementos de almacenamiento y equipos de medición como básculas o grameras. De igual forma, esta bodega debe seguir los lineamientos higiénicos sanitarios establecidos por el Decreto 3075 de 1997 y debe ser de uso exclusivo para el almacenamiento de los alimentos.

Referente a los **servicios de alimentación**, las necesidades de la planta física para prestar estos servicios deben regirse por lo establecido en la Norma Técnica Colombiana NTC No. 4595 definida por el Ministerio de Educación Nacional, en donde se plantean 4 objetivos:

- a. Facilitar la producción
- b. Maximizar el espacio
- c. Facilitar el aseo y limpieza
- d. Hacer uso efectivo de la fuerza de trabajo (economía de movimientos, seguridad, comodidad)

Las instalaciones de los comedores escolares deben regirse por lo indicado en el *Capítulo I Edificación e instalaciones, del Título II Condiciones básicas de higiene en la fabricación de alimentos del Decreto 3075 de 1997*. En el caso del Programa de Alimentación Escolar, la planificación del servicio debe estar relacionada con las funciones que se plantean, las cuales son: recibo, almacenamiento, procesamiento y distribución de alimentos, así como lavado, aseo, disposición de basuras y desperdicios.

Para cada una de estas funciones se debe destinar un área de trabajo específico e independiente, teniendo en cuenta los requerimientos que varían según el tamaño de las instalaciones. Además, las Instituciones Educativas deben contar con un lugar equipado para la elaboración de registros de información y cumplimiento. Para los **comedores**, las Instituciones Educativas se deben regir por la Norma Técnica Colombiana NTC-4595, la cual propone un espacio mínimo para preescolar de 0.80 m² y de 1.07 m² por estudiante de nivel básico y medio. Estos comedores deben ser de fácil acceso, amplio, deben contar con colores claros y deben estar dotados con mesas y sillas de material fácilmente lavable. Además, estos espacios deben estar ambientados con material educativo relacionado con alimentación saludable, normas de higiene y de comportamiento.

Por otro lado, las instituciones educativas deben disponer de un lavamanos para los estudiantes, ya sea en la entrada del comedor o en un área aledaña a la zona. La capacidad de los comedores depende en gran medida de los tamaños de las mesas y las sillas, así como del presupuesto destinado para la ampliación, adecuación o mejora del espacio disponible. Por lo anterior, el Ministerio de Educación recomienda hacer uso de mesas del mismo tamaño que se puedan unir o separar para optimizar el espacio según el número de estudiantes.

c. Metodología

La Red Universitaria Anticorrupción en conjunto con estudiantes que realizaban su práctica y/o trabajo de grado en la Corporación Universitaria del Huila - CORHUILA, llevaron a cabo 5 auditorías de calidad durante el año 2021, con el fin de observar y evaluar las condiciones de las instalaciones educativas en dónde se llevaba a cabo el Programa de Alimentación Escolar.

Las estudiantes en compañía de la Contraloría Municipal de Neiva, visitaron 5 colegios. Se les brindó un formato para evaluar con mayor profundidad las condiciones de la infraestructura escolar en donde se calificaba de 1 a 5 el nivel de cumplimiento de 8 aspectos generales de las instalaciones educativas. En la escala de evaluación cada categoría significa:

1. **No hay cumplimiento:** no existen las condiciones mínimas requeridas en la ejecución de una acción.
2. **Mínimo de cumplimiento:** se presenta una intención verificable encaminada hacia la ejecución de una acción.
3. **Mediano cumplimiento:** las condiciones de operación de una acción o plan se encuentran medianamente elaboradas con algunos procedimientos establecidos, pero se omiten algunos parámetros.
4. **Nivel importante de cumplimiento:** cuando los requerimientos cuentan con procedimientos establecidos, pero se omiten algunos parámetros o no se exige su cumplimiento.
5. **Cumplimiento óptimo:** se cumple satisfactoriamente con los procedimientos establecidos y se verifica su cumplimiento.

Los aspectos a evaluar fueron:

- a. **Infraestructura de cocinas:** en esta área se evaluó las condiciones físicas y estructurales de las zonas en donde Instituciones Educativas llevan a cabo el Programa de Alimentación Escolar (cocinas, comedores, baños). Además, se tienen en cuenta los utensilios y electrodomésticos para la preparación y distribución de los alimentos.
- b. **Agua potable:** se evaluó el suministro, sistemas de almacenamiento y análisis del agua potable utilizada para la preparación de las comidas en las Instituciones Educativas.
- c. **Residuos:** en esta categoría se evaluó la forma en cómo los residuos sólidos y líquidos eran tratados para una disposición final.
- d. **Limpieza y desinfección:** en esta área se evaluó si las Instituciones contaban con los productos necesarios para la limpieza de la planta educativa y cómo lo realizaban.
- e. **Personal manipulador:** se evaluó si el personal que manipula los alimentos cuentan con sus respectivos implementos, vestimenta y otros elementos los cuales le permiten llevar a cabo su trabajo de manera higiénica.
- f. **Infraestructura de comedores:** en esta área se evaluaron las condiciones físicas de los comedores en dónde los estudiantes acceden a sus comidas diariamente.

d. Análisis de la infraestructura

Análisis cualitativo

Durante las visitas realizadas por los veedores y estudiantes de CORHUILA, se tomaron fotografías las cuales evidencian las condiciones en las cuales se lleva a cabo el Programa de Alimentación Escolar. En primera instancia, se evidenció que, en la mayoría de Instituciones educativas, los baños no cuentan con los implementos necesarios para este tipo de espacios, como lo es el jabón y papel higiénico. Esto se puede evidenciar en la Imagen 1.

Imagen 1

Baño IED Tierra de Promisión



Por otro lado, se encontró que la mayoría de Instituciones Educativas cuentan con la dotación adecuada dentro de las cocinas, para llevar a cabo la preparación y los alimentos de los estudiantes. De igual manera, se halló que, las mesas y sillas las cuales conforman el comedor de las IED, se encuentran en buen estado. La decoración de algunos paneles educativos es acorde a los lineamientos del Ministerio Nacional, ya que disponen de contenido relacionado con educación alimentaria, como se evidencia en la Imagen 2.

Imagen 2

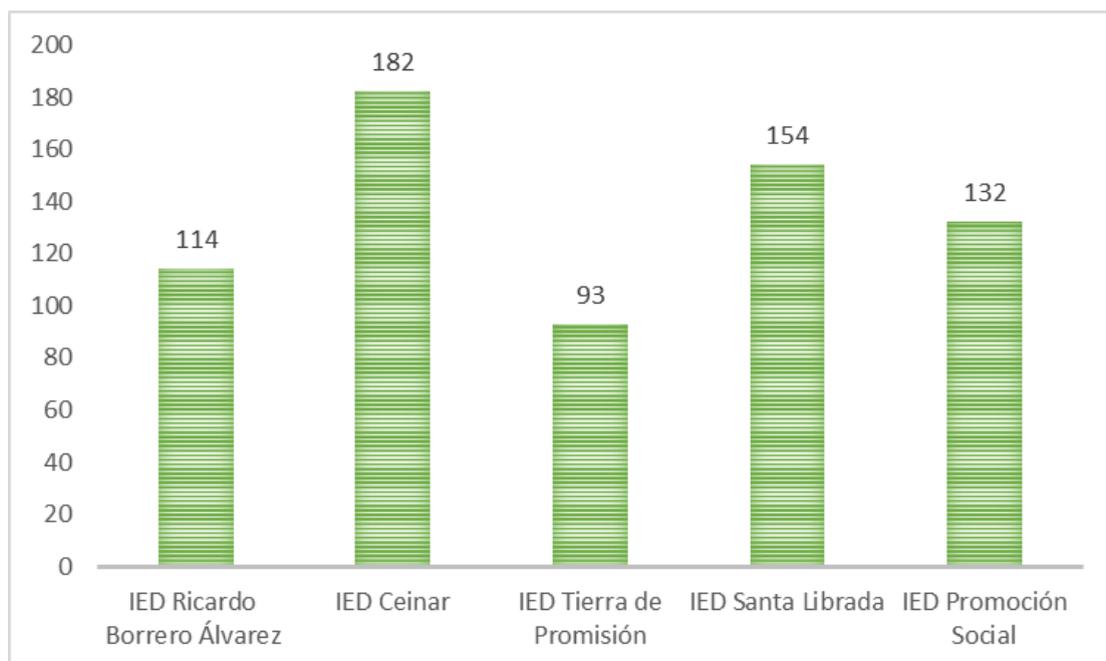
Comedor de IED Ricardo Borrero Álvarez



Análisis cuantitativo

De 205 puntos posibles en los formatos diligenciados por las estudiantes de CORHUILA, las Instituciones Educativas tuvieron un promedio de 135 puntos. Como se puede evidenciar en la Figura 1, la institución con un mayor puntaje fue IED Ceinar, mientras que la IED Ricardo Borrero Álvarez y la IED Tierra de Promisión, obtuvieron un puntaje menor con 114 y 93 puntos respectivamente.

Figura 1: Puntaje total de las IED según Formato de Veeduría Distrital



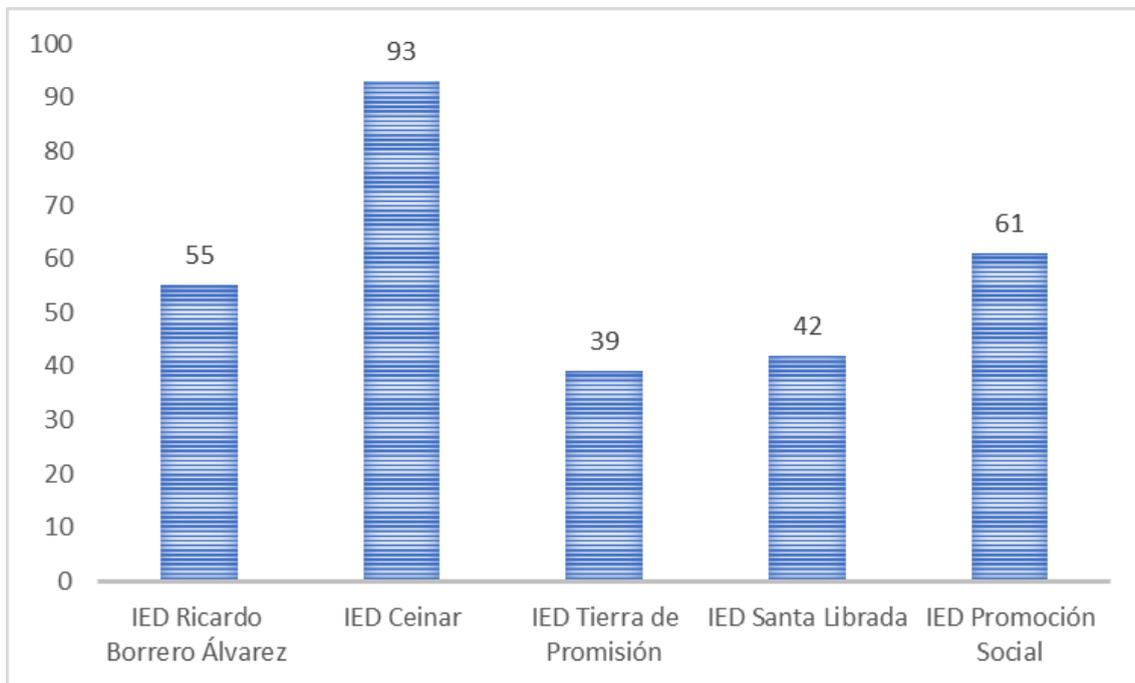
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos.

Por otro lado, en la categoría A se encontró que la institución con mejor puntaje con respecto a la infraestructura en las cocinas fue la IED Ceinar, en dónde se destacan las buenas condiciones de la planta educativa, su buena iluminación y adecuación de baños. De igual manera, cuenta con los elementos necesarios para la desinfección y la buena adecuación de las cocinas.

Como se puede evidenciar en la Figura 2 la IED Tierra de Promisión, obtuvo 39 puntos de 100 posibles, posicionándose como la Institución Educativa que más presentó falencias en esta categoría. Este plantel educativo no cuenta con un desagüe en la cocina y tampoco cuenta con extractores. Asimismo, esta IED cuenta con pocos utensilios para procesar y servir los alimentos, además no se encontraron estufas, estantes u hornos y solo se encontró una nevera.

Con respecto a las otras Instituciones Educativas, se hallaron falencias en la dotación de los baños, ya que algunos no tenían elementos básicos como papel higiénico ni jabón. Además, la mayoría de las IED, no cuentan con un buen sistema de drenaje.

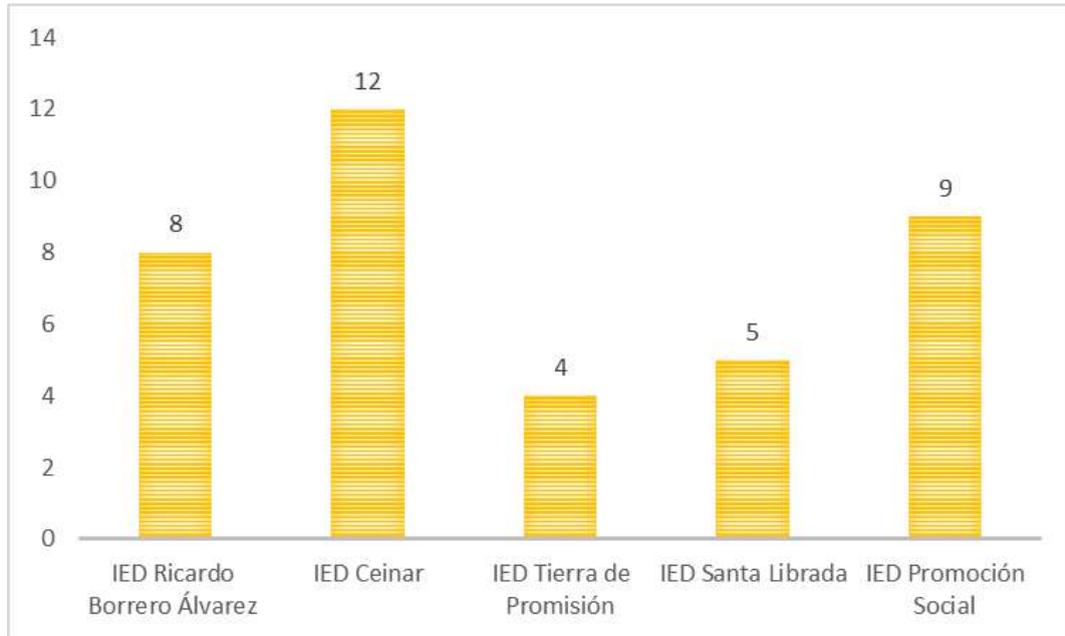
Figura 2: Puntaje categoría Infraestructura de cocinas de las IED según Formato de Veeduría Distrital



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos.

La categoría de agua potable, fue el área donde las IED obtuvieron más puntos, de 15 puntos posibles, el promedio de todas las instituciones fue de 12,5. Se halló que todos los planteles tenían un cumplimiento óptimo (5 puntos) en el suministro y calidad del agua potable y que había un nivel importante de cumplimiento (4 puntos) en el sistema de almacenamiento del agua y su almacenamiento.

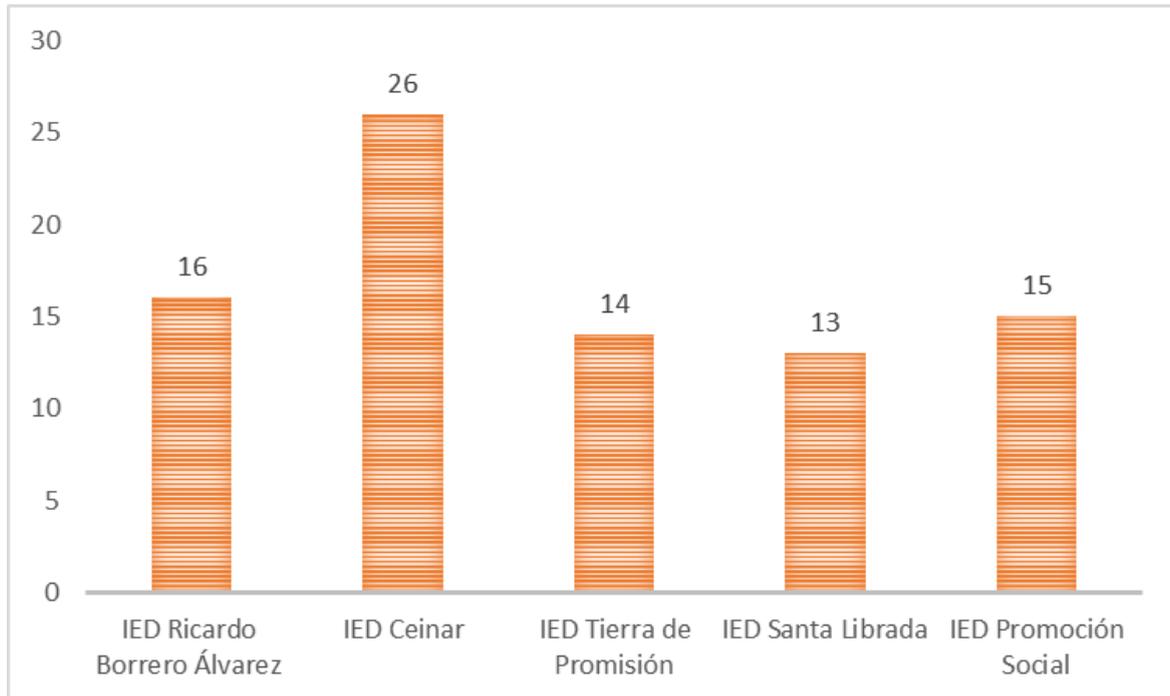
Figura 3: Puntaje categoría residuos de las IED según Formato de Veeduría Distrital



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos.

La categoría de residuos cuenta con 15 puntos posibles y el promedio de las IED fue de 7,6. La IED Tierra de Promisión tuvo el puntaje más bajo, en este plantel educativo se encontró que los sistemas de desagüe, están en mal estado y algunas tuberías están totalmente rotas. Además, algunos sifones no cuentan con rejillas y presentan acumulación de agua sucia a causa de la obstrucción dentro de los tubos. De igual manera, se halló que la mayoría de las Instituciones Educativas visitadas no contaban con los recipientes diferenciados por colores para la disposición temporal de los residuos sólidos, de material sanitario.

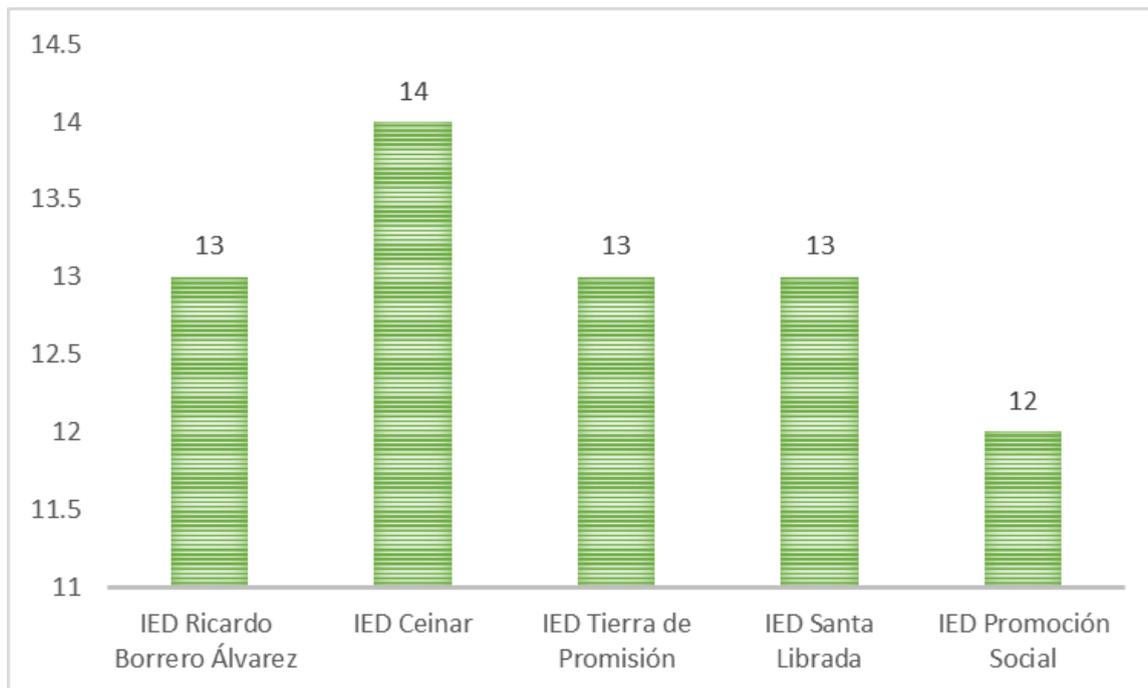
Figura 4: Puntaje categoría limpieza y desinfección de las IED según Formato de Veeduría Distrital



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos.

A partir de la Figura 4 podemos evidenciar que la mayoría de las Instituciones Educativas presentaron un bajo puntaje en la categoría de limpieza y desinfección. La IED Ceinar obtuvo 26 de 30 puntos posibles ya que se destacó por la continua desinfección de áreas y utensilios, además de contar con todos los implementos adecuados para llevar a cabo las tareas de limpieza y desinfección. Las demás Instituciones Educativas presentaron dificultades en aspectos claves al no contar con los implementos adecuados para la limpieza de las zonas del comedor y las cocinas.

Figura 5: Puntaje categoría personal manipulador de las IED según Formato de Veeduría Distrital



De los 15 puntos posibles en la categoría de personal manipulador, las Instituciones Educativas tuvieron un promedio de 13 puntos en total, como se puede evidenciar en la Figura 5, la mayoría de las instituciones, tuvieron un buen desempeño. Las IED destacaron que cuentan con un personal suficiente para realizar las labores relacionadas al PAE (recepción de materias primas, lavados de equipos, preparación de alimentos, entre otras). Además se halló que, los establecimientos educativos proveen dotación a los trabajadores y que los mismos, reciben una capacitación de al menos 10 horas anuales.

En la categoría de comedores se encontró que, de los 25 puntos posibles, obtuvieron un promedio de 19,4. Se destaca que la mayoría de los planteles educativos cuentan con suficiente espacio para las mesas y sillas. De igual manera la mayoría de instituciones cuentan con los implementos necesarios para que los estudiantes consuman sus alimentos (cubiertos, platos, bandejas, etc).

e. Conclusiones

A través de las visitas realizadas a las 5 Instituciones Educativas se evidencia que:

- a. La infraestructura de las cocinas son deficientes porque no cuentan con la electricidad necesaria, enchufes quemados, sin sistema de drenajes ni buenas tuberías con rejillas de conducción y recolección de aguas residuales.
- b. La infraestructura de las cocinas fue la categoría que más presentó variación entre las IED y esta área es la que presenta mejores oportunidades de mejora.

- c. La mayoría de las Instituciones Educativas no cuentan con un buen sistema de recolección de residuos líquidos por la falta de mantenimiento de las tuberías y desagües. Algunas instituciones disponen de recipientes como canecas de plástico para la recolección de residuos sólidos, pero dos de ellas no.
- d. Las IED se destacan por su buen puntaje en la categoría de personal manipulador, pero presentan más falencias en el tratamiento de residuos.
- e. Se puede evidenciar que, las Instituciones Educativas visitadas, no cumplen con la mayoría de lineamientos propuestos por el Ministerio de Educación Nacional.

Capítulo 4: Recomendaciones



Este capítulo es la culminación del informe, en tanto busca mostrar las recomendaciones y potenciales soluciones desarrolladas por el Centro de Investigaciones de la RedUva. Cada una de las recomendaciones aquí descritas son el resultado de un ejercicio de estudio, análisis y experimentación de alternativas que responden, abordan y contribuyen a mitigar las problemáticas descritas a lo largo del informe. Cada recomendación cuenta con una descripción general sobre el objetivo que pretenden cumplir y desarrollar un entramado de puntos que complementan y brindan detalles específicos sobre aspectos clave en el diseño e implementación de cada una de ellas.

Cómo se mencionó en la introducción de esta investigación, la expectativa es que estas recomendaciones puedan ser implementadas, desarrolladas y testeadas por cada uno de los actores competentes. Esto con el fin de analizar su costo - efectividad y que sus resultados sirvan como punto referencia para entidades locales del orden nacional que buscan fortalecer la veeduría y el control social de sus respectivos Programas de Alimentación Escolar. Todo lo anterior tiene el potencial de posicionar a Neiva, sus entidades locales y su ciudadanía, como referentes en la generación de valor público e implementación de soluciones innovadoras para promover la transparencia, la veeduría y el control social del PAE.

a. Desarrollar y difundir un Kit de Herramientas sobre veeduría y el control social

Este kit de herramientas tiene como propósito promover el conocimiento, la apropiación y las capacidades de autogestión de los actores de la sociedad civil inmersos en la veeduría y el control social del programa, tales como estudiantes, padres de familia, profesores, organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

- Se recomienda que la Contraloría Municipal de Neiva en conjunto con la Secretaría de Educación y con el potencial apoyo de la RedUva, desarrolle y entregue un Kit de Herramientas sobre contratación, veeduría y control social al programa.
- El kit debe transformar información difusa, extensa y difícil de entender en un formato llamativo, lenguaje sencillo e interfaces interactivas. Lo anterior, con un enfoque de diseño centrado en el usuario.
- Estos kits deberán ser entregados a los actores de la sociedad civil, con especial énfasis a padres de familia y representantes estudiantiles, por medio de diferentes medios como redes sociales, whatsapp y correo electrónico.
- Concretamente, este kit debe desarrollar las siguientes temáticas:
 - **Aspectos generales sobre el programa** como sus objetivos, alcance, esquema de funcionamiento.
 - **Educación nutricional**, relacionada con la composición de alimentos, tipos de nutrientes, porciones adecuadas, importancia de una sana alimentación, entre otros.

- **Herramientas para ejercer el derecho a la vigilancia** a través de los medios disponibles, tales como un catálogo de instrumentos legales en caso de incumplimiento por parte del operador o la alcaldía y modelos de tutelas o derechos de petición para el desarrollo de acciones legales.
- **Información sobre la empresa operadora contratada**, detallando quiénes son, a qué se dedican, quiénes son las personas accionistas y el representante legal, cuál es su experiencia y, especialmente, un listado y descripción de las obligaciones contractuales.
- Dentro de este Kit, también se puede incluir la plantilla de evaluación del cumplimiento, la cual está descrita en la recomendación titulada “Fortalecimiento de estándares mínimos de calidad”.

b. Evaluaciones de percepción

El objetivo de esta recomendación es desarrollar un mecanismo de evaluación que permita recoger, sistematizar y analizar las percepciones de los beneficiarios del programa frente al servicio prestado por parte de los proveedores. Esto servirá como incentivo a los proveedores a prestar un servicio oportuno y de calidad y le permitirá a las Secretarías de Educación, Instituciones Educativas y organismos de control locales hacer seguimiento a los proveedores y contar con un diagnóstico sobre la ejecución del programa.

- Se recomienda a la Secretaría de Educación, crear y difundir encuestas de percepción sobre el estado y la entrega de las raciones alimentarias.
- El formato debe ser sencillo e intuitivo, con lenguaje claro, pocas preguntas y que le permitan al usuario brindar retroalimentación, sugerencias o quejas puntuales sobre el servicio recibido.
- Las encuestas deben realizarse de forma virtual, esto con el fin de facilitar su difusión, incentivar el diligenciamiento y evitar procesos complejos e insostenibles de impresión y entrega. A su vez, el valor agregado más importante de un formato digital es que permite sistematizar información cuantitativa para el procesamiento y la analítica de datos posterior, pertinente para el seguimiento y la toma de decisiones por parte de la Secretaría de Educación y organismos de control locales.
- La Oficina de Contratación de la Alcaldía Municipal podría añadir la información recolectada a la base de datos PAEstar al día. Esto con el objetivo de que la encuesta y sus respectivos resultados sean difundidos a todo el país y que sirva para que otras Secretarías de Educación tengan como referencia este mecanismo de evaluación.

c. Veeduría a través de WhatsApp

Las tecnologías de comunicación, especialmente las aplicaciones de mensajería instantánea, son herramientas con alto potencial para crear redes de veeduría y vigilancia

entre comunidades sobre un tema en específico. En este caso, la recomendación busca aprovechar WhatsApp para promover la interlocución, coordinación y comunicación entre actores de la sociedad civil inmersos en la veeduría y el control social del PAE en Neiva.

- A través del grupo, los participantes podrán reportar, compartir y difundir en tiempo real denuncias sobre irregularidades del programa y notificar acontecimientos importantes relacionados con la operación del mismo.
- El grupo de WhatsApp es liderado y coordinado por organizaciones de la sociedad civil y debe contar con la participación de representantes estudiantiles (personeros y contraloritos), representantes de asociaciones de padres de familia, veedores relacionados y profesores encargados.
- Así mismo, en el grupo también se debería contar con la participación de delegados de entidades como la Secretaría de Educación y la Contraloría Municipal de Neiva.
- El grupo debe contar con normas básicas de interlocución y relacionamiento para garantizar la comunicación efectiva dentro del mismo.

d. Creación del “Comité de Seguimiento y Evaluación al PAE”

Esta recomendación consiste en la creación de una instancia multiactor liderada por la Secretaría de Educación para ejercer seguimiento, control, evaluación y rendición de cuentas sobre el programa. Esto con el fin de mejorar los canales de comunicación entre la ciudadanía y las entidades del Estado durante el proceso de ejecución y materialización del PAE y promover la participación ciudadana en la toma de decisiones y fortalecer el rol de representantes de la sociedad civil en la veeduría y el control social al PAE.

- Esta instancia deberá estar integrada por delegados de los grupos de veeduría ciudadana (estudiantes, profesores y padres de familia), representantes de los CAE, la Contraloría y de la misma Secretaría.
- Se recomienda que el grupo de trabajo, denominado “Comité de Seguimiento y Evaluación al PAE”, lleve a cabo reuniones con una periodicidad bi mensual o trimestral para revisar el desempeño del Programa en dicho periodo.
- Es clave que el “Comité de Seguimiento y Evaluación al PAE” desarrolle un informe que condense la información de las evaluaciones de percepción y los hallazgos del seguimiento para presentar ante el Consejo de Política-Social municipal.

e. Fortalecimiento de los CAE para el control social efectivo

Esta recomendación está dirigida a la Secretaría de Educación, la Alcaldía y los veedores, la cual busca fortalecer los CAE en cuanto a su alcance, organización, apoyo, coordinación y comunicación mediante las siguientes medidas:

- Establecer un espacio de socialización con los gerentes de las empresas prestadoras del servicio durante al menos dos periodos del contrato, a la mitad de la ejecución, y al momento de la finalización del mismo.
- Otorgar vinculatoriedad a los acuerdos que se consoliden en las distintas reuniones de los CAE, generando compromiso de obligatorio cumplimiento a los intervinientes y en algunos casos a los prestadores de servicio que incumplan lineamientos esenciales para la gestión del PAE.
- Construir mediante reportes, socializaciones y experiencias un proceso estandarizado en las distintas etapas y en el control social en sí mismo.
- Crear un canal de comunicación estable entre los distintos actores, esto a través de una estrategia de mailing o grupos de whatsapp para enviar información importante, actualizar a los miembros sobre acontecimientos relevantes sobre el programa, visibilizar entre los miembros irregularidades y ocurrencias en la prestación del servicio y agendar las sesiones del comité.

f. Ampliar y sectorizar las formaciones en instrumentos de control social

Se recomienda a la Alcaldía de Neiva realizar una caracterización diagnóstica sobre el nivel de conocimiento sobre instrumentos de participación formal tanto en la comunidad educativa, como para ciudadanos interesados en los procesos de control social.

- Se recomienda ampliar y clasificar las capacitaciones o formaciones de los diferentes instrumentos de control social, teniendo en cuenta el rol de los diferentes actores o participantes, buscando el claro entendimiento, el involucramiento y el fortalecimiento en las herramientas de control de otros actores y un accionamiento eficaz desde sus roles.
- Se sugiere una capacitación más amplia y rigurosa en diferentes instrumentos de control ciudadano, como el derecho de petición y la tutela (entre otros).

g. Facilitar el registro de veedurías ciudadanas para el control del PAE

Esta recomendación está orientada a fortalecer la formalización e inscripción de veedurías ciudadanas locales, enriquecer la información proveída por este tipo de organizaciones.

- Se recomienda en primer lugar observar cómo funciona actualmente el proceso de registro de la información obtenida por los veedores; con el fin de tener una línea de partida a la hora de implementar las recomendaciones.

- Se recomienda un trabajo coordinado en el procesamiento de la información aportada por los veedores y los entes de control, así como el uso de un procedimiento universal en cada caso.
- Se sugiere que el trabajo de la Contraloría (quien lleva el caso) esté alineado con la Alcaldía en pro de mantener la información al respecto actualizada y, así, hacer posible el acceso a la información a la sociedad.
- Se recomienda incluir a la ciudadanía en labores de auditoría por medio de un espacio de voluntariado y capacitación coordinado por la Contraloría de Neiva con apoyo de las veedurías regionales, con el fin de formalizar estos espacios y acceder al “know how” que poseen estas organizaciones, permitiendo realizar estas labores en los colegios públicos del municipio.
- Se sugiere que estos voluntariados permitan generar una cooperación y relacionamiento con Instituciones de Educación Superior, en busca de validar este espacio como semilleros de investigación, los cuales podrían brindar retroalimentación a los procesos de las auditorías.

h. Otros mecanismos para una participación ciudadana efectiva

- Es recomendable que la Alcaldía de Neiva por medio de la Secretaría de Educación, involucre a la población beneficiaria del PAE a través de distintos instrumentos participativos, en los procesos de contratación, ejecución y seguimiento. Lo anterior, con la finalidad de evitar que la participación ciudadana no se vea limitada a la voluntad política y de que esta incida directamente sobre el Programa, creando mecanismos en pro de la transparencia y el buen servicio.
- Se recomienda crear un historial público de contratación para que ciudadanos veedores puedan realizar comentarios sobre anteriores contratistas, con el fin de tener en cuenta sus observaciones y nivel de satisfacción ante los mismos antes de iniciar un nuevo proceso de contratación. Esto puede afectar directamente la recontractación.
- Se sugiere que el trámite para poder incluir información en dicho historial sea amigable, accesible e inclusivo.
- Se recomienda realizar consultas a la ciudadanía con el fin de concertar los criterios de decisión que serán utilizados para la elección de contratistas en concursos públicos; al igual que consultas para concertar las obligaciones de los operadores presentes en los contratos entre la secretaría de educación y operadores del PAE.
- Así, dichas recomendaciones resultan pertinentes en cuanto se dirigen a cerrar la brecha entre las personas beneficiarias del Programa y la toma de decisiones sobre el mismo. Además, buscan entender las necesidades reales de la población objetivo, integrando sus percepciones y escalando la participación ciudadana.

Agradecimientos

De parte de los líderes del Centro de Investigaciones queremos manifestar nuestro profundo agradecimiento a todos aquellos que hicieron parte de este proyecto de investigación. En primera instancia, a todos los voluntarios de la RedUva que con su compromiso, disciplina, motivación y voluntad de cambio, contribuyeron desde sus conocimientos y área del saber a la realización de este documento.

En segundo lugar, a la Contraloría Municipal de Neiva, que depositó su confianza en la RedUva para llevar a cabo este proyecto, lideró la articulación entre nosotros, la Universidad Corhuila y veedores de la sociedad civil y nos brindó diferentes apoyos para el levantamiento de información e otros insumos que fueron sustanciales para los resultados de esta investigación. Por último, a las estudiantes de la Universidad Corhuila, que en sus procesos de práctica y trabajo de grado, como parte de la culminación de sus estudios universitarios, contribuyeron a la sistematización de información y el trabajo de campo que enriqueció los hallazgos de esta investigación.

Este proyecto y las acciones, estrategias e iniciativas de difusión y visibilización que de él se derivan, hacen parte de un compromiso decidido de la RedUva por contribuir a la lucha contra la corrupción, empoderar a los jóvenes en su rol como agentes de cambio y desarrollar y promover transformaciones que redunden en un país más democrático, inclusivo y transparente.



Alexa Romero Meléndez



Daniel Villamil Carrillo

¡Muchas gracias!



Biografía

Ababio, P.F., Taylor, K.D.A., Swainson, M. & Daramola, B.A. 2016. *Impact of food hazards in school meals on students' health, academic work and finance – Senior High School students' report from Ashanti Region of Ghana*. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0956713515302395>

Alcaldía de Neiva. (17 de septiembre de 2020). *Nuevo contrato del PAE permitirá llegar al 92% de estudiantes de Neiva*. <https://www.alcaldianeiva.gov.co/NuestraAlcaldia/SalaDePrensa/Paginas/NUEVO-CONTRATO-DEL-PAE-PERMITIRA-LLEGAR-AL-92-DE-ESTUDIANTES-DE-NEIVA.aspx>

Alcaldía de Neiva. (7 de agosto de 2020). *Padres de familia resaltan organización en entrega de complementos nutricionales para estudiantes de Neiva*. <https://www.alcaldianeiva.gov.co/NuestraAlcaldia/SalaDePrensa/Paginas/PADRES-DE-FAMILIA-RESALTAN-ORGANIZACION-EN-ENTREGA-DE-COMPLEMENTOS-NUTRICIONALES-PARA-ESTUDIANTES-DE-NEIVA.aspx>

Alcaldía de Neiva. (2020). *Proyecto de acuerdo plan de desarrollo municipal: mandato ciudadano, territorio de vida y paz 2020-2023*. <https://www.alcaldianeiva.gov.co/Gestion/PlaneacionGestionyControl/PROYECTO%20DE%20ACUERDO%20PLAN%20DE%20DESARROLLO%202020-2023.pdf>

Alvaréz. M. (2021). *Inobservancia de los Principios de la Contratación Estatal en el Desarrollo y Ejecución del Programa de la Alimentación Escolar (PAE)* [Tesis de Maestría]. Universidad Santo Tomás. <http://hdl.handle.net/11634/34902>

Carrillo S. (s.f) *Educación y nutrición. Un análisis del programa de alimentación escolar en Bogotá*. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/18775/u722282.pdf?sequence=1>

Centro Nacional de Consultoría, (21 de octubre de 2021). *Cobertura del PAE en pandemia disminuyó y dejó a miles de niños sin alimentación*. <https://www.centronacionaldeconsultoria.com/post/cobertura-del-pae-en-pandemia-dismuyo-y-dejo-a-miles-de-ninos-sin-alimentacion>

Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana. (2019). *Diagnóstico Perceptivo sobre el Programa de Alimentación Escolar*. <https://reduva.org/wp-content/uploads/2020/10/Programa-de-Alimentacio%CC%81n-Escolar-PAE.pdf>

Contraloría General de la República (31 de enero de 2022) *¿CÓMO TERMINÓ EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL 2021? 13 ETC* presentaron los mayores incumplimientos a los lineamientos del PAE en 2021, con fallas en cobertura,

oportunidad, calidad, logística, entre otros aspectos.
<https://www.contraloria.gov.co/es/w/comoterminoprogramapae>

Contraloría General del Departamento del Cesar (s.f) *Contraloría Escolar*.
<https://www.contraloriacesar.gov.co/web/index.php/participacion/contralor-escolar>

Contraloría General del Departamento del Cesar (2016) *Guía Contralor Escolar*.
Valledupar: Marka, página 8.

Decreto 1075 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación. 26 de mayo de 2015. Diario Oficial No. 49523.

Decreto 1852 de 2015 [Ministerio de Educación Nacional]. Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el párrafo 40 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el párrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar -PAE. Libro Oficial No. 49.637.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020). *Encuesta pulso social - sexta ronda*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/encuestapulso-social>

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (s.f) *Cobertura bruta en educación total*. [Conjunto de datos] Terridata. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas>

FAO 2020. *Legal Guide on school food and nutrition - Legislating for a healthy school food environment*. <https://doi.org/10.4060/ca9730en>

FAO & CELAC. 2018. *Estudio para identificar Experiencias Nacionales Relacionadas con el Fortalecimiento de la Educación Alimentaria y Nutricional en el Marco de Programas de Nutrición y Alimentación Escolar*. <http://www.fao.org/3/I8902ES/i8902es.pdf>

FAO & WFP. 2018. *Home-Grown School Feeding: Resource Framework*.
Flórez, L. M. (2018). *La corrupción y la contratación directa : falencias regulatorias en algunos contratos y convenios estatales celebrados en forma directa y su relación con prácticas corruptas - el papel del Derecho en la prevención y tratamiento del fenómeno de la corrupción*. [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Javeriana]. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/40544>

Fundación Corona. (2019). *Modelo de Involucramiento Ciudadano Participa+*.
Bogotá: Fundación Corona.

González, E. (2006) *¿Influye la alimentación en el rendimiento escolar? (I parte)*. Boletín Digital Universitario de Carabobo. http://boletin.uc.edu.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=14

Keefer, P., & Roseth, B. (2021). *Frenando la gran corrupción en la contratación de servicios públicos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Instituciones para el Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gran-corrupcion-en-la-contratacion-de-servicios-publicos-lecciones-de-un-estudio-piloto-en-Colombia.pdf>

Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana. (2021). *Informe No. 44. Alimentación escolar en tiempos de pandemia*. Recuperado de <https://economiadelaeducacion.org>

La Nación. (9 de Febrero de 2021). *PAE tendrá menos cobertura en Neiva*. *lanacion.com*. Obtenido de <https://www.lanacion.com.co/pae-tendra-menos-cobertura-en-neiva/>

La Silla Vacía. (2020). *Los sospechosos contratos de emergencia de Neiva*. Recuperado de <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/los-sospechosos-contratos-de-emergencia-de-neiva/>

Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. 16 de junio de 2011. Diario Oficial No. 48.102.

Mesa D. (31 de marzo de 2016) *Algunos factores que influyen en los resultados de las pruebas estandarizadas y censales*. <https://revista.redipe.org/index.php/1/article/view/59>

Ministerio de Educación. (17 de septiembre de 2021). *El Ministerio de Educación y la Unidad Alimentos para Aprender lanzan PAEstar al día, una herramienta digital que apuesta por el fortalecimiento del control social del PAE*: <https://www.mineduccion.gov.co/portal/salaprensa/Noticias/406950:El-Ministerio-de-Educacion-y-la-Unidad-Alimentos-para-Aprender-lanzan-PAEstar-al-dia-una-herramienta-digital-que-apuesta-por-el-fortalecimiento-del-control-social-del-PAE>

Ministerio de Educación Nacional (2014) *Enfoque del Programa de Alimentación Escolar*. https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-235135_archivo_pdf_enfoque_PAE.pdf

Ministerio de Educación Nacional (18 de diciembre de 2018) *Estándares Básicos de Competencia*. <https://www.mineduccion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y->

[media/Direccion-de-Calidad/Referentes-de-Calidad/244735:Estandares-Basicos-de-Competencia](#)

Ministerio de Educación Nacional (s.f.). *Guía para la conformación del comité de alimentación escolar del PAE*. https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-351559_recurso_5.pdf

Ministerio de Educación Nacional (17 de febrero de 2022) Icfes presentó a la comunidad educativa el Informe de los Resultados agregado Saber 11 en 2021. <https://www.mineduccion.gov.co/portal/salaprensa/Noticias/409545:icfes-presento-a-la-comunidad-educativa-el-Informe-de-los-Resultados-agregado-Saber-11-en-2021>

Ministerio de Educación Nacional 2013. *Lineamientos Técnico Administrativos y Estándares del Programa de Alimentación Escolar (PAE)*. https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-235135_archivo_pdf_lineamientos_tecnico_s.pdf

Ministerio de Educación (2013). *Manual de responsabilidades y competencias de los actores participantes en el programa*. https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-336867_archchivo_pdf_manual_procedimientos_gestion_social-SOL147461-20170518.pdf

Ministerio de Educación Nacional (17 de diciembre de 2021) MEN estadísticas en educación en preescolar, básica y media por departamento [Conjunto de datos]. https://www.datos.gov.co/Educacion/MEN_ESTADISTICAS_EN_EDUCACION_EN_PREESCOLAR-B-SICA/ji8i-4anb

Ministerio de Educación Nacional (03 de febrero de 2016) ¿Por qué el PAE en el MEN? - Historia. <https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-printer-349950.html>

Ministerio de Educación Nacional. (2013) *Sistema nacional de indicadores educativos para los niveles de preescolar, básica y media en Colombia*. https://www.mineduccion.gov.co/17880/articles-363305_recurso_1.pdf

Portal Único del Estado Colombiano (11 de febrero de 2020) *Resultado ICFES por departamento*. <https://www.datos.gov.co/Educacion/RESULTADO-ICFES-POR-DEPARTAMENTO/vxwe-bk96>

Personería de Bogotá D.C. (2019) *Gobierno Escolar 2019*. <https://www.personeriabogota.gov.co/noticias-jovenes-cima/item/611-gobierno-escolar-cima>

Programa Mundial de Alimentos (2013) *El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial*.

<https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp262185.pdf>

Resolución 0007 del 16 de abril de 2020 [Ministerio de Educación Nacional] Por la cual se modifica la Resolución 0006 de 2020 que expide transitoriamente los lineamientos técnicos - administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, derivado de la pandemia del COVID-19. 16 de septiembre de 2020. Diario Oficial No. 49.637.

Resolución No. 29452 de 2017. Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar -PAE y se derogan las disposiciones anteriores. 29 de diciembre de 2017. Diario Oficial No. 50.461.

Secretaría de Educación Municipal de Neiva. (2020). *Informe de Diagnóstico Unidad de Gestión de Cobertura Educativa*. <https://www.alcaldianeiva.gov.co/NuestraAlcaldia/Dependencias/Documentos%20Sec%20educacin/DIAGNOSTICO%20SECTOR%20EDUCATIVO%202019.pdf>

Secretaría de Educación. (2020). *Plan de Alternancia para el regreso gradual, progresivo y seguro a los establecimientos educativos oficiales y no oficiales de la secretaría de educación del Huila 2020-2021*. Neiva: Gobierno del Huila.

Semana.com. (13 de 05 de 2019). Aún no es claro si la intoxicación de 40 niños en Santander sería por ingerir alimentos del PAE. Obtenido de Semana: <https://www.semana.com/educacion/articulo/aun-no-es-claro-sila-intoxicacion-de-40-ninos-en-santander-seria-por-ingerir-alimentos-del-pae/614170>

Unilever (Julio de 2008) *El arte de alimentarte*. https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp192491.pdf

Williamson, O. 1983. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, The Free Press, original: 1975, Nueva York