

Avances alcanzados en la Institución Educativa Municipal Escuela Normal Superior de Pasto, en la contratación del servicio del programa de alimentación escolar – PAE - en los años 2015 y 2016.

Mireya del Socorro Villarreal Rosero

ESPECIALIZACION EN GESTION PÚBLICA  
UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA

UNAD

2017

Avances alcanzados en la Institución Educativa Municipal Escuela Normal Superior de Pasto, en la contratación del servicio del programa de alimentación escolar – PAE - en los años 2015 y 2016.

Mireya del Socorro Villarreal Rosero

Informe de Trabajo de Grado para optar al título de especialista en Gestión Pública

Silvio Augusto Delgado Unigarro

Asesor del Trabajo de Grado

ESPECIALIZACION EN GESTION PÚBLICA  
UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA

UNAD

2017

## **Dedicatoria**

A Dios:

Por haberme permitido terminar con gran satisfacción esta especialización.

A mi padre Eduardo y a mis hermanos

Por su paciencia, comprensión y apoyo en los momentos difíciles para lograr salir adelante.

## **Agradecimientos**

A la Institución Educativa Municipal. Escuela Normal Superior de Pasto. Por haberme facilitado los espacios para realizar esta investigación.

Al Magister Silvio Augusto Delgado Unigarro, como tutor del presente trabajo de grado por su apoyo, dedicación y confianza que me brindo en las asesorías, sugerencias y observaciones que me guiaron en la ejecución de la investigación.

## **Resumen**

El propósito del presente Trabajo Especial de Grado consistió en interpretar los avances alcanzados en el Municipio de Pasto (Nariño) del Programa de Alimentación Escolar (PAE), caso de estudio de la Institución Educativa Municipal Escuela Normal Superior de Pasto en cuánto al cumplimiento, oportunidad y eficacia en la prestación del servicio en los años 2015 -2016.

Reconocer que este programa está centralizado y de tal manera es responsable de dar lineamientos del PAE el Ministerio de Educación Nacional (Ley 1450, 2011), se desarrolle la orientación, ejecución y articulación con las entidades territoriales, con el propósito de obedecer a principios y criterios de calidad y excelencia, que garanticen una gestión eficiente y eficaz.

Además, en el PAE se promueve la corresponsabilidad con los recursos de la Nación, se impulsa la participación ciudadana y el trabajo conjunto de los diferentes actores. Como también los lineamientos Técnico Administrativo para la prestación del servicio y la ejecución del Programa, teniendo en cuenta los aportes de las entidades territoriales, los operadores y demás actores. (Decreto 1852, 2015)

Por lo anterior, se adopta una investigación de tipo descriptiva, visualizando las fuentes de información como los instrumentos que permitan obtener información de manera confiable y objetiva sobre el proceso de contratación realizado, identificar el modelo de seguimiento y monitoreo al PAE por parte del MEN. De acuerdo con los resultados obtenidos, proponer un plan de mejoramiento, donde la institución educativa como actor del programa, asuma un rol activo, de veedor frente a los objetivos del PAE, que se esté contribuyendo con la comunidad educativa a sensibilizarse con respecto a los estilos de vida saludable, la permanencia escolar, el desarrollo integral de los niños/as por una Colombia más educada.

**Palabras claves:** PAE (Programa de Alimentación Escolar), APP (Alianzas Público Privadas), Operadores, ETC (Entidades Territoriales Certificadas), SIMAT (Sistema Integrado de Matrícula)

## **Abstract**

The purpose of this Special Grade Paper was to interpret the progress achieved in the Municipality of Pasto (Nariño) of the School Feeding Program (PAE), a case study of the Municipal Educational Institution Escuela Normal Superior de Pasto in terms of compliance, opportunity and effectiveness in the provision of the service in the years 2015-2016.

Recognize that this program is centralized and so is responsible for giving guidelines of the PAE to the Ministry of National Education (Law 1450, 2011), develop orientation, implementation and articulation with territorial entities, with the purpose of obeying principles and criteria of quality and excellence, which guarantee an efficient and effective management.

In addition, the PAE promotes co-responsibility with the resources of the Nation, it promotes citizen participation and the joint work of the different actors. As well as the Administrative Technical guidelines for the provision of the service and the execution of the Program, taking into account the contributions of the territorial entities, operators and other actors. (Decree 1852.2015)

For this, a research of a descriptive type is adopted, visualizing the sources of information as the instruments that allow to obtain reliable and objective information on the contracting process carried out, to identify the model for monitoring and monitoring the PAE by the MEN. According to the results obtained, propose a plan of improvement, where the educational institution as an actor of the program, assume an active role, of veedor against the objectives of the PAE, that is contributing with the educative community sensibilizarse with respect to the styles of healthy living, school permanence, the integral development of children by a more educated Colombia.

**Key words:** PAE (School Feeding Program), APP (Public Private Partnerships), Operators, ETC (Certified Territorial Entities)

## Contenido

Dedicatoria .....	
Agradecimientos.....	
Resumen .....	
Abstract .....	
Lista de Tablas.....	
Lista de Ilustraciones.....	
Introducción.....	
1. Título de la investigación .....	14
2. Problema de Investigación .....	14
2.1. Justificación .....	16
2.2. Objetivos de la Investigación .....	19
3. Marco Referencial .....	20
3.1. Marco Teórico .....	20
3.2. Marco Conceptual.....	25
3.3. Marco Legal .....	42
3.3. Marco Espacial .....	44
4. Metodología.....	47
4.1. Tipo de Investigación .....	47
4.2. Fuentes de Información .....	48
4.3. Técnicas e Instrumentos de recolección de la información.....	49
4.4. Población Estudiada .....	51
5. Resultados .....	52
6. Conclusiones .....	66
Referencias Bibliográficas .....	70

## **Lista de Tablas**

Tabla 1 Antecedentes de la Seguridad Alimentaria en Colombia hasta el año 2008.....	29
Tabla 2 Actores y Funciones del PAE - Decreto 1852 del 2015.....	36
Tabla 3 Seguimiento y Control al PAE 1852 del 2015 .....	40
Tabla 1 Lista de Chequeo para verificar la existencia de los formatos de seguimiento y control al PAE.....	50
Tabla 1 Lista de Chequeo de visita al primer Operador 2015.....	57
Tabla 2 Lista de Chequeo de visita al primer Operador 2016.....	59

## **Lista de Ilustraciones**

Ilustración 1 Año 2015 - Contratación del PAE.....	52
Ilustración 2 Año 2016 - Contratación del PAE.....	54

## **Introducción**

La presente investigación es resultado de la especialización de Gestión Pública, que mediante la UNAD, se logró culminar de manera satisfactoria, mediante el trabajo titulado: *“Avances alcanzados en la Institución Educativa Municipal Escuela Normal Superior de Pasto, en la contratación del Servicio del Programa de Alimentación Escolar – PAE - en los años 2015 y 2016”*, realizado en la ciudad de Pasto, tomando como caso de estudio a la Institución Educativa Municipal Escuela Normal Superior de Pasto.

El propósito de la investigación realizada fue interpretar los avances logrados en la contratación y en la etapa de ejecución del PAE por los ETC (Entidades Territoriales Certificadas), y los Operadores, se trazan resultados específicos.

Teniendo en cuenta lo anterior se hace necesario tener un sustento teórico, conceptual y legal el cual hace parte del marco referencial, que permite comprender que es el PAE, sus actores, las funciones de los ETC, los Operadores que hacen parte de las APP (Alianzas Público Privas) para dinamizar los programas hacia la comunidad con recursos del estado. Y como se trata de contratación es menester tener en cuenta la reglamentación como parte de la transparencia de los procesos de contratación.

Seguidamente se estableció el camino a seguir para orientar los procesos de investigación mediante un enfoque cuantitativo se adopta el tipo de investigación descriptiva con el fin de identificar las fuentes de información con respecto a la contratación del PAE con los particulares, el modelo de seguimiento y monitoreo del PAE por parte del Ministerio de Educación y analizar con respecto a los avances en la ejecución que se encuentran detallados en los resultados.

Finalmente, se presentan conclusiones como recomendaciones no con respecto a la contratación del PAE sino con respecto al Operador en la ejecución de sus actividades que hacen parte de la contratación, pero que no alcanzan a regularse en la contratación, ni a

evidenciarse en el modelo de seguimiento implementado por el Ministerio de Educación Nacional.

## **1. Título de la investigación**

Avances alcanzados en la Institución Educativa Municipal Escuela Normal Superior de Pasto, en la contratación del Servicio del Programa de Alimentación escolar – PAE - en los años 2015 y 2016.

## **2. Problema de Investigación**

### **Planteamiento del Problema**

La presente investigación se enfoca en el Programa de Alimentación Escolar (PAE), el cual tiene como finalidad garantizar la vinculación, permanencia y terminación de la educación escolar. Está dirigido a los niños, niñas y jóvenes de los sectores rurales y urbanos matriculados en las instituciones educativas municipales del sector público de Colombia, que se encuentren cursando estudios de básica primaria, básica secundaria y media, evitando la deserción escolar en los planteles públicos.

El PAE a la vez que contribuye al desarrollo integral de los niños y niñas; promueve la permanencia escolar; contribuye a una Colombia más educada y adquirir hábitos saludables.

Hasta el momento en el caso de Pasto, municipio certificado, se cuenta con la logística para operar de manera autónoma el sistema educativo y sus programas conexos, como el PAE, el cual se ha realizado de acuerdo a los procesos de licitación pública partiendo de estudios previos para la selección de contratistas que prestarán el servicio en el municipio de Pasto, con el fin de dar continuidad al PAE (Programa de Alimentación Escolar), este programa se ejecutará de acuerdo a los lineamientos técnicos expedidos por el Ministerio de Educación Nacional a través de la resolución No. 16432 de 2015.

El PAE se viene ejecutando en Pasto desde el 2015, hasta el momento no se ha realizado un seguimiento para interpretar los avances que ha tenido en el municipio de Pasto, lo que no permite tener un conocimiento objetivo con respecto a la gestión pública en

términos de cumplimiento, oportunidad y eficacia en la prestación del servicio por parte de los contratistas.

De no hacerse a futuro este tipo de estudios se mantendrá el nivel de incertidumbre con respecto a este Programa de Alimentación Escolar lo cual dificultará la toma de decisiones a nivel de la gestión pública.

### **Formulación del problema**

De acuerdo a lo anterior se plantea la pregunta de investigación:

¿Son eficientes los controles que el Gobierno Colombiano está haciendo a los operadores del Programa de Alimentación Escolar (PAE), caso de estudio de la Institución Educativa Municipal Escuela Normal Superior de Pasto en cuánto al cumplimiento, oportunidad y eficacia en la prestación del servicio en los años 2015 y 2016?

### **Además, se formulan unas preguntas orientadoras:**

- ¿Qué controles ha implementado el Gobierno para vigilar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de los contratistas en el suministro de la alimentación escolar?
- ¿Cuáles son los controles que el Gobierno Nacional ha establecido para la ejecución del PAE?
- ¿Esta metodología es suficiente para determinar el cumplimiento, oportunidad y eficacia en la prestación del servicio por parte de los contratistas?

Lo anterior permitirá evidenciar los avances que ha tenido el PAE en el proceso de contratación en la Institución Educativa Municipal Escuela Normal Superior de Pasto, de los resultados obtenidos se analizará el nivel de confianza, transparencia y controles de las instituciones gubernamentales a nivel municipal.

## 2.1. Justificación

Varios países han logrado modelos originales y exitosos de alimentación en los colegios y que, además, mejoran la calidad de la vida académica de los niños (Semana, 2017), en Colombia se implementa el Programa de Alimentación Escolar PAE, concebido por el Gobierno como un programa estratégico de apoyo al sistema educativo para ampliar la cobertura educativa a los niños y jóvenes de todas las regiones de Colombia en edad escolar, favoreciendo en especial a la clase social económicamente más vulnerable y población de los sectores rurales matriculados en los establecimientos públicos. (Ministerio de Educación Nacional, 2007).

A través de la entrega de productos alimenticios, nutricionales y del servicio integral de buena calidad, se busca garantizar la vinculación, permanencia y terminación de los estudios de los niños y jóvenes, de básica primaria, básica secundaria y media, evitando la deserción escolar en los planteles públicos. Así mismo se fortalecen buenos hábitos alimenticios, contribuyendo a una vida saludable y un mejor rendimiento escolar.

En la revista semana (2017) se tiene una síntesis tanto internacional como nacional:

“Los programas de alimentación escolar confrontan grandes retos en todo el mundo.

En India las condiciones de sanidad están lejos de ser deseables. En Somalia la corrupción desvía las ayudas alimentarias que entrega el PMA (Plan Mundial de Alimentos) y que terminan en el mercado negro a precios exorbitantes. Incluso en países desarrollados hay problemas, como, por ejemplo, en Estados Unidos. Tras años combatiendo las altas cifras de obesidad infantil, el gobierno de Barack Obama logró reglamentar la calidad nutritiva de los almuerzos escolares en los que solían abundar los fritos y empaçados. Pero en mayo de 2017, la administración de Donald Trump

---

anunció que echaría para atrás esta política de regulación alimentaria. En Colombia, para no ir más lejos, las constantes irregularidades en la celebración de contratos con los prestadores del servicio alimentario, los alumnos fantasma, los almuerzos de mala calidad y la desviación de recursos han demostrado la precariedad que todavía caracteriza al Programa de Alimentación Escolar (PAE), una política que implementó el Ministerio de Educación Nacional (MEN) en diciembre de 2014 para fortalecer la estrategia de la jornada única en todas las instituciones educativas oficiales del país “ (pp.3)

De acuerdo a esta radiografía a nivel mundial y en Colombia, hay la necesidad de analizar los avances desde la eficacia del Programa de Alimentación Escolar – PAE – evidenciar hasta el momento los niveles de control y exigencias de garantía en las contrataciones; para el desarrollo de la presente investigación se analizará como caso de estudios a la Institución Educativa Municipal Escuela Normal Superior de Pasto, de tal manera se aprecie sus avances en el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar, que permita orientar estrategias prácticas y apropiadas para el control en el cumplimiento, oportunidad y eficacia en la prestación del servicio en las Instituciones Educativas Oficiales.

La relevancia de la presente investigación permite a su autora, tener presente que a través de la incorporación del PAE, se pretende minimizar factores que son determinantes en el aprendizaje escolar entre los cuales se tiene la alimentación en la cual interviene la familia, la institución y el gobierno, se busca crear una cultura de nutrición (Hábitos Saludables), de salud, un cambio social y cultural en defensa de los derechos humanos y constitucionales, en los que interactúan el gobierno y la sociedad teniendo como referente a la educación como centro y motor de desarrollo de un país. (Ministerio de Educación Nacional, 2007)

El PAE, como en otros países puede trascender como ha sucedido en Brasil: “en el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) las escuelas están obligadas a gastar el

30 % de los fondos de alimentación en los alimentos que generan los pequeños productores. Además, les ofrecen a los agricultores la garantía de un marco de precios mínimos y un tiempo de pago máximo de un mes desde la compra de los productos” (Semana, 2017). De esta manera, se aprecia que en Colombia este programa puede tener un impacto en la sociedad, de un lado, ayuda a la consolidación de un mercado agrícola familiar y, del otro, asegura un producto más ‘natural’ y nutritivo para los estudiantes. Se tiene en cuenta este tema que es de mucha actualidad e importancia para la nación, que se ha visto abocada por la deserción escolar debido precisamente a la falta de oportunidades en los hogares colombianos, sobre todo en el sector rural, quienes deben retirar a sus hijos de la educación para que apoyen en el hogar con los trabajos en el campo, llámese agricultura, ganadería, etc.

No obstante, frente a la potencialidad, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) presenta algunas falencias tales como:

Los utensilios utilizados para la preparación de las comidas están en alto grado de deterioro y no son suficientes para el número de estudiantes. En varios colegios los platos, cubiertos, vasos y demás utensilios se encuentran oxidados y con zonas cortantes que ponen en riesgo tanto la salud como la integridad física de los estudiantes, puesto que estos utensilios oxidados o raspados constituyen un foco de infección.

Falta de fumigación efectiva en los comedores y áreas de preparación, conservación y almacenamiento de alimentos. En algunos informes se destaca que las condiciones climáticas son propicias para el desarrollo de insectos transmisores de enfermedades.

No se ha cumplido con la obligación contractual de suministrar elementos e insumos de aseo desde años anteriores.

En los sitios donde se preparan los alimentos, los insumos son entregados una vez a la semana y existen lugares donde no se cuenta con equipos adecuados para la refrigeración, lo cual incrementa el riesgo de su descomposición y generación de afecciones intestinales.

La mayoría de los establecimientos educativos no cuentan con comedores adecuados, ni en infraestructura, ni con el mobiliario adecuado y suficiente, de acuerdo a la normatividad. Por lo cual los estudiantes deben consumir sus raciones diarias en el mismo salón de clase, de pie o en el suelo. Así mismo la cobertura alimentaria no es suficiente para la cantidad de estudiantes y no se cumple con las minutas alimenticias establecidas, y las que existen son poco balanceadas y no son atractivas para los estudiantes beneficiarios del programa.

Frente al panorama anterior se aborda un tema de interés general que de acuerdo a las experiencias en algunos países ha potencializado algunos sectores y otros se encuentran como Colombia, en un proceso de incorporación y de apropiación de tal manera que no se constituya en una fuente de agotables recursos para algunos pocos y se perjudique a la mayoría de su población.

## **2.2. Objetivos de la Investigación**

### ***Objetivo General***

Interpretar los avances alcanzados en el Municipio de Pasto (Nariño) del Programa de Alimentación Escolar (PAE), caso de estudio de la Institución Educativa Municipal Escuela Normal Superior de Pasto en cuánto al cumplimiento, oportunidad y eficacia en la prestación del servicio en los años 2015 -2016.

### ***Objetivos Específicos***

Identificar los resultados del proceso de la contratación del PAE en el municipio de Pasto (Nariño) en los años 2015 y 2016.

Verificar si el modelo de control el monitoreo del Ministerio de Educación Nacional se cumple por parte de los operadores del PAE durante los años 2015 y 2016.

Proponer acciones correctivas mediante un Plan de Mejoramiento en la contratación del PAE en el municipio de Pasto.

### **3. Marco Referencial**

#### **3.1. Marco Teórico**

##### **Gestión Pública en el Sector Educativo**

El estado es un sistema político – jurídico, en su visión de modernización y cada vez para dar respuesta a los desafíos del Milenio, de su Plan de Desarrollo; ve la necesidad que sus estructuras de poder y organización, sean dinámicas con el fin de evolucionar y que cada vez sean eficaces y eficientes los programas y proyectos del gobierno, que dé respuesta a los movimientos sociales, del progreso de las tecnologías de la informática, entre otros situaciones que han sido topados mediante movimientos o corrientes como la globalización, el neoliberalismo y la privatización.

Por lo tanto hay que precisar el concepto sobre Gestión Pública:

“Gestión pública entendida, (...) como un conjunto de decisiones de coordinación y motivación de las personas, plasmadas en procedimientos y mecanismos contractuales, para la consecución de una serie de fines, planteados por la Administración Pública encargada de la provisión de los servicios, dentro de las restricciones del marco jurídico político.” (Brunete, 2009).

Como efecto de lo anterior, es posible señalar que el Estado y los actores sociales se encuentran bajo la influencia de un escenario global enérgico, donde sus acontecimientos pueden ser evidenciados en tiempo real y bajo el cual, las instituciones jurídicas, políticas y sociales se ven retadas a constantes transformaciones. Uno de estos cambios sociales e institucionales (Chevallier, 2011), se relaciona con la creciente injerencia de los particulares en la gestión de los asuntos públicos (Brunete, 2009), motivada, entre otros, por la reducción del tamaño del Estado y por la disminución del endeudamiento público para la provisión de bienes y servicios.

Aquí Suarez (2010), sintetiza todo este fenómeno en Colombia:

“A partir de la década de los setentas y ochentas del siglo XX, se comienza a hablar del llamado Estado Mínimo-Subsidiario, apuntando a limitar las funciones de la administración, a través de la desregulación, desmonopolización y privatización de actividades, en la supuesta búsqueda de una mayor racionalidad en la administración del gasto público y de un correlativo aumento de la participación privada en asuntos y actividades que antes eran marcadamente públicos (banca, transporte, salud, educación, energía, telecomunicaciones, acueductos, aseo). (Suárez, 2010)

Hoy en día en el sector educativo se ve afectado como es el caso del PAE que el gobierno a través del Ministerio de Educación Nacional, centraliza y reglamente para que los entes territoriales convoquen a que particulares participen para operar los bienes y servicios que se requieren en las instituciones escolares.

“Para ello, supuestamente el Estado solo debe ocuparse de actividades tradicionales como el cuidado de las fronteras, la prestación de los servicios públicos, el orden público interno, la seguridad, la administración de justicia y el recaudo de impuestos. Lo demás, según este criterio, debería pasar al sector privado. Se caracteriza esta tendencia, por la protección de la iniciativa privada y la libre competencia, pero no significa la retirada total de la intervención pública, toda vez que el Estado debe asistir e intervenir, en la medida en que la actividad afecte el bien común (a través básicamente de la regulación, el control, la inspección, vigilancia y sanción), o en el caso de que el sector privado no satisfaga todas las necesidades colectivas, el interés público y el interés general. Es decir, se busca pasar de un Estado-prestador a un Estado-regulador-controlador-sancionador, y subsidiario de la gestión privada.” (Suárez, 2010)

Lo anterior se hace visible en el sector educativo cuando se considera a “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con

ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, y a los demás bienes y valores de la cultura” (Art. 67 Constitución Política de Colombia, 1991).

Además, en la Constitución Política Colombiana (1991) en el Artículo 365 de la Constitución Política Colombiana dispone:

“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. “ (...) podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios (...)” De otro lado, el servicio público se ha definido como “toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente, o por personas privadas” (artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el Decreto 753 de 1956).

Lo anterior, en el sector educativo la gestión de lo público en las últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI, estuvo marcada por la reconfiguración de la legitimidad de las instituciones burocráticas, la instauración de estándares y prácticas de calidad, el impacto de la crisis de la hacienda pública, el efecto de los organismos económicos multilaterales, entre otros aspecto que permiten dar paso a particulares, con su régimen regulatorio y sus prácticas corporativas, tuvieron una presencia en el ámbito de lo público y en especial en el sector educativo. En síntesis, la prestación de los servicios públicos y la operación de proyectos y programas han dejado de ser una tarea exclusiva del Estado. (Mancipe, 2015). Articulando lo anterior, los particulares entran en la gestión, en uno de los escenarios más interesantes en el que se vislumbra de manera notoria las referidas transformaciones, se refleja en el espacio de la contratación pública, la cual el estado ha

diseñado de manera creciente mecanismos ágiles y eficaces que posibiliten acercar el capital y la iniciativa privada, al desarrollo de infraestructura y en la prestación de servicios públicos.

En las últimas décadas, la inversión privada en la gestión de los asuntos públicos ha trascendido las fronteras de la planeación estatal, dando paso a la formulación por parte de los particulares, de planes y proyectos de interés general. Es así como el sector privado no sólo invierte en proyectos de iniciativa estatal, sino en aquellos que son concebidos, estructurados y ejecutados por los mismos particulares, conjugando el ánimo de lucro con la promoción de intereses comunes y el desarrollo social. Bajo estas consideraciones conceptuales, el presente trabajo tiene como propósito responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿En Colombia, el PAE, constituye una nueva forma de gestión de los asuntos públicos por parte de los particulares?

Aproximarse a una respuesta se ubican las Alianzas Público-Privadas (APP) en educación:

“Infraestructura Educativa para el sector de educación en Colombia contempla la participación del sector privado en la financiación, diseño, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura educativa del país; y la prestación de servicios no pedagógicos como aseo, vigilancia y alimentación. (MEN,s.f.)

¿Realmente que son las APP?

Para obtener un sustento teórico se inicia reconociendo el escenario el cual permite reconocer como se ha logrado posicionar las APP en las labores del Estado para cumplir al país:

“La colaboración del sector privado en la gestión de los servicios públicos no es nueva. Los servicios económicos han sido confiados, desde principios del siglo XX, a gestores privados, con lo que se evita a las colectividades locales y al Estado el comprometerse en actividades costosas y aventuradas: en el marco de la concesión se

construyeron y se explotaron los servicios locales de proximidad (distribución y purificación de aguas, recogida y tratamiento de basuras, transporte urbano, calefacción colectiva, funerarias, lucha contra el incendio...), además de las grandes redes nacionales de transporte, de comunicación y de energía, antes de su nacionalización; el enlace asociativo fue en gran medida utilizado para la gestión de los servicios sociales y culturales. El fenómeno toma sin embargo hoy una dimensión y un alcance diferentes: razones prácticas (la crisis de la hacienda pública, la preocupación de la eficacia...) pero también ideológicas (el déficit de legitimidad del Estado, la afirmación del principio de subsidiariedad...) conducen en efecto a asociar sistemáticamente los actores sociales a la aplicación de las acciones públicas y a la prestación de servicios de interés colectivo.” (Chevallier, 2011)

Este escenario permite comprender como la contratación con particulares le han permitido al Estado llegar de manera directa a los diferentes sectores y como también el Estado ha de emplear novedosas formas de gestión de lo público; es decir, la gestión pública se ha acercado de manera creciente a constituirse en un estado regulador.

Al asumir la regulación del Estado con el fin de garantizar el destino de los presupuestos públicos, dispuestos a medir la eficiencia del Estado a través de las prácticas privadas o las APP, han llevado a la transformación de las instituciones y de los mecanismos de gestión, con los cuales el Estado gerencia los asuntos públicos en el mundo contemporáneo. (Mancipe, 2015)

Los Entes Territoriales Certificados (ETC) tanto en la Secretaría de Educación como en las Instituciones Educativas, avanzan silenciosamente hacia esas transformaciones de las que mencionan, permitiendo que asuman nuevas funciones por lo tanto nuevas responsabilidades en el proceso de contratación con particulares para operar de manera eficaz el PAE.

De manera particular, en el ámbito de la contratación pública ha crecido notablemente la influencia la Contratación entre el sector público y el sector privado o las denominadas Alianzas Público Privadas, los cuales se vislumbran como un instrumento de intervención directa del sector privado en la concepción, financiación y ejecución de servicios públicos (Mancipe, 2015); y entre los cuales cabe mencionar la operación del PAE (Plan de Alimentación Escolar) para todas las instituciones educativas que pertenecen al sector oficial.

### **3.2. Marco Conceptual**

A continuación se presenta el Marco Conceptual con los fundamentos conceptuales relativos a la gestión de pública, un análisis del papel del Estado y el Plan de Alimentación Escolar.

#### ***Gestión***

El concepto gestión se relaciona con administración, y significa “hacer diligencias conducentes al logro de unos objetivos (Ramírez, 2005, p. 14). La gestión implica la realización de acciones para el cumplimiento de metas. Gestión es un término que se relaciona con el término inglés Management (Martínez, 2004) “...conocimientos modernos y sistematizados en relación con los procesos de diagnóstico, diseño, planeación, ejecución y control de las acciones en interacción con un contexto orientado por la racionalidad social y técnica” (Martínez, 2004), los conceptos anteriores reafirmaron la intención y la temática que se abordó en la investigación; desde ya se aprecian todas estas fases en el PAE, lo cual facilitó ubicar la fase de ejecución del PAE, donde el Operador y la Secretaría de Educación Municipal, son los actores importantes y sobre ellos recae el Modelo de seguimiento y monitoreo.

#### ***Gestión Pública***

La Gestión Pública, no se trata de forzar la ley, es necesario generar nuevos espacios y formas de incrementar los medios para ampliar su radio de influencia y mejorar su

transparencia (Rosales y Hernández, 2011), que de alguna manera impacta el nivel de confianza en su comunidad y por ende la gestión de la entidad.

Con respecto a la Gestión Pública, es necesario tener claridad con respecto a Estado, se adopta el concepto que es un conjunto de instituciones que articulan lo privado, lo público y lo social en cuatro esferas que son necesarios para generar desarrollo de la sociedad. (Uvalle, 1999). También, el Estado es promover el progreso, el bienestar social, en condiciones de estabilidad, perdurabilidad y en armonía entre los diferentes actores sociales (Gómez, 2012), es decir suministrar bienes públicos en situación de equidad, seguridad y justicia. Lo anterior se logra mediante el funcionamiento de sus instituciones, las cuales se regulan por medio de normas, procedimientos, recursos organizaciones.

El Estado tiene como fin impulsar los esfuerzos y capacidades de la sociedad civil para llevarla al progreso y el bienestar social a través del ejercicio de la Gobernabilidad (North, 1994). La administración pública (Guerrero, 1997) establece la actividad organizadora del Estado, que está orientada a generar las condiciones que posibilitan la conservación de la sociedad y legitimar las capacidades de desarrollo de los elementos que la integran. Los Estados más importantes del mundo son aquellos que han contado con excelente administración de sus recursos y han sido capaces de proveer alimentos y educación a la población, salud y lo indispensable para vivir de forma civilizada (Guerrero, 1997).

La administración (Woodrow, 1987) es la función de organizar el Estado y por tanto, es en suma la actividad del Estado. La Administración pública es el lado práctico o comercial del gobierno, ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen de manera eficiente y de acuerdo con los deseos de la comunidad como sea posible. El gobierno mediante la administración pública, encara aquellas necesidades de la sociedad que la iniciativa privada se limita o no puede satisfacer. Es así que la administración pública tiene una relevancia transcendental en la sociedad, en los países representa el motor de la economía y el

mecanismos para la distribución de la riqueza. En otras palabras, la administración pública es el elemento primordial de que se vale el país para dar solución y complacencia a las primordiales demandas y necesidades sociales. Es por medio de una Administración pública como se obtiene el programa o proyecto para una Nación (UNAM, 1985).

Una vez comprendido el papel de la Administración pública en el país, es importante realizar una aproximación sobre su impacto en la economía y en la sociedad orientado hacia el gasto público. El gasto público constituye el instrumento fundamental que el país tiene para alcanzar sus fines. El gasto público (Musgrave, 1959), constituye uno de los elementos de política fiscal, para estimular y estabilizar la economía y redistribuir la riqueza a los sectores más vulnerables y asignar los recursos públicos de forma eficiente con el fin de subsanar situaciones que afectan a la sociedad. Además, a través del gasto público el estado se constituye en la fuente de empleo como Colombia que está entre los países en desarrollo y en todos los municipios y ciudades pequeñas, el Estado en muchas regiones en Colombia es el único empleador y todo se financia a través del gasto público (Mendoza, 2013). Por lo tanto, es a través del gasto público que se administra una buena cantidad de recursos a la economía mediante consecución de bienes y servicios, el empleo y la inversión en infraestructura. Como resultados de las prácticas en la Administración pública (Restrepo, 2012), la experiencia demuestra que, finalmente, se necesita en un sector público eficaz que actúe frente al gasto público con niveles de eficiencia. Las Administraciones Públicas sirven para que la sociedad funcione y es necesario contar con instrumentos y recursos que permitan a la sociedad convivir de manera justa y segura (Restrepo; 2012, p 65).

Para que el Estado funcione a través de la administración pública, es necesario analizar los objetivos de la Administración pública, con el fin de contar con una estructura eficaz y eficiente que responda a las necesidades de una sociedad generando relaciones democráticas entre el Estado y la Sociedad. Se encuentra que el objetivo dominante de la

administración pública, es la eficiencia. Es decir, que la administración sea capaz de asegurar el máximo beneficio contemplado por la ley con el mínimo de recursos sociales (Garretón, 1937), en otras palabras, lograr los objetivos al menor costo. La responsabilidad de la gestión pública está adherida a la eficacia y eficiencia y no solo al cumplimiento de sus mandatos (Oyarce, 2011). En síntesis, la gestión pública debe buscar mejorar la productividad y eficiencia de los servidores públicos; en otras palabras, el reto es establecer una relación entre el Estado y la sociedad a través de sus ciudadanos en la solución de los problemas y en el control social de la gestión pública.

### ***Seguridad Alimentaria***

En un recorrido a nivel mundial por las políticas de seguridad alimentaria, se encuentra que desde 1948, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la alimentación es considerada como un derecho. En Nueva York, se realizó en 1990 la primera Cumbre Mundial (UNESCO, 1990) en favor de la Infancia de las Naciones Unidas, donde países participantes pactan un Plan de acción orientado a mejorar la vida de los niños, niñas y mujeres, se contemplaron 27 metas relacionadas con la supervivencia, salud, educación, protección y en especial nutrición de los niños (UNICEF, 2012, UNICEF & ONU, 2002). En la siguiente Cumbre Mundial del 2002, en New York se citan a los países con el fin de analizar los avances en favor de la infancia y reafirmar el compromiso en favor de los derechos de los niños y niñas. En esta cumbre se evidenciaron resultados positivos, los resultados hasta ese entonces, se perciben que algunos países han cumplido pero los resultados han sido desiguales y se requieren más compromisos para lograr las metas establecidas y materializar los derechos de todos los niños y niñas (UNICEF, 2002).

En el 2000, se desarrolla la Cumbre del Milenio que dio base a la formulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en esta oportunidad se establecieron ocho (8) ODM, que se constituyen en un pacto entre las naciones para erradicar la pobreza extrema y

el hambre. Además, estos objetivos comprenden en gran medida los derechos de la infancia, donde los niños constituyen el grupo más vulnerable a la pobreza y la privación genera inadecuados niveles de nutrición, menos desarrollo fisiológico y bajos niveles de escolaridad (Naciones Unidas, 2005).

Por lo anterior, Colombia como país miembro entra en este pacto para beneficiar a una gran población y en especial a niños y niñas que son el futuro de Colombia. No obstante Colombia venía realizando acciones desde 1967 frente al problema del hambre y la desnutrición hasta el 2008, se condensan las principales acciones en esta materia:

**Tabla 1 Antecedentes de la Seguridad Alimentaria en Colombia hasta el año 2008**

Año	Antecedentes
1967	Se crea la Política sobre Alimentación y Nutrición, consistió en el suministro de complementos alimenticios para erradicar el hambre y la desnutrición en la población. Se institucionaliza el Plan Nacional de alimentos para el desarrollo y el Programa Nacional de Educación Nutricional y Complementación Alimentaria.
1969	Se diseña el primer Plan Nacional de Alimentos (DNP, 1969). Para el desarrollo de este plan, se accedió a recursos económicos internacionales, entre ellos del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y al Gobierno de los Estados Unidos (Restrepo, 2011).
1972	Se crea el Comité Nacional de Políticas sobre Alimentación y Nutrición con el objetivo de diseñar, ejecutar y financiar una política nacional de auto sostenimiento de alimentos (Restrepo, 2011).
1975	Se crea el Plan Nacional de Nutrición (PAN) para mejorar la disponibilidad y el estado nutricional de la población más vulnerable (DNP, 1975). Este Plan, fue incorporado al Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) y Julio César Turbay Ayala (1978-1982)
1990	En el año 1990, se crea el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria para fortalecer la seguridad alimentaria y solucionar los problemas de acceso a los alimentos (CONPES, 1990).
1991	La Constitución Nacional de 1991, instauró la alimentación como un derecho, de tal forma que el artículo 44 de la misma señala: “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada...” (resaltado fuera de texto) (Constitución Política de Colombia, 1991). Con los compromisos internacionales que adquiere Colombia, en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia y en la CIN, se formula el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) 1996-2005 aprobado mediante Conpes 2847, el cual fue coordinado y ejecutado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), donde su objetivo fue contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana. El PNAN se concibió para ejecutarse durante un periodo inicial de nueve años, realmente se hizo extensivo hasta el 2007 (Restrepo, 2011).
1994	Para realizar el seguimiento al PNAN, se crea el Comité Nacional de Nutrición y Seguridad Alimentaria (CONSA).
2001	Con el objetivo de mejorar la situación alimentaria y nutricional de los escolares, se expide la Ley 715 de diciembre de 2001, en la que se establece el Sistema General de

	Participaciones (SGP), donde se señala que “está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley” Artículo 1° (Colombia, 2001). Adicional, en el numeral 17 del artículo 76, Restaurantes escolares establece: “Corresponde a los distritos y municipios garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción, en desarrollo de esta competencia deberán adelantar programas de alimentación escolar con los recursos descontados para tal fin de conformidad con lo establecido en artículo 2°, parágrafo 2° de la presente ley...” Posteriormente, se expide la Ley 1176 de 2007 que modifica la Ley 715 de 2001, en la cual establece los parámetros de distribución sectorial de los recursos. Y para la alimentación escolar establece los recursos de financiación, los criterios de distribución y destinación de los mismos y la focalización del servicio (Colombia, 2007).
2002	En abril de 2002, el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF, expiden la Directiva Ministerial No. 13, con el propósito de contribuir a mejorar la situación alimentaria de los escolares más pobres, propone destinar los recursos para alimentación escolar provenientes del SGP, a la población escolar rural e indígena y los estudiantes pobres y vulnerables que no tengan atención alimentaria. Adicional, menciona que el seguimiento y evaluación del programa debe ser realizado por los distritos y municipios (Ministerio de Educación Nacional, 2002).
2008	Por medio del Conpes 113 de marzo de 2008 se formula la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) como una estrategia para lograr la garantía de los derechos fundamentales, económicos y sociales; el fortalecimiento del capital humano, de las condiciones regionales de desarrollo y paz, de la institucionalidad del Estado y la reducción de la pobreza. Este documento realza el derecho a una alimentación adecuada, a no padecer hambre y a tener una alimentación adecuada (CONPES, 2007). La PSAN se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo y se refuerza por los compromisos adquiridos en la CMA en el 2002, la cual ratifica los compromisos de la CMA del 1996, para el cumplimiento de los ODM (CONPES, 2007). El objetivo de la PSAN es “garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad”; y ésta se estructura bajo cinco ejes y determinantes de la política de seguridad alimentaria y nutricional: disponibilidad de alimentos, acceso, consumo, aprovechamiento o utilización biológica de los alimentos y calidad e inocuidad de los alimentos (CONPES, 2007). Uno de los objetivos de la PSAN, relacionado a la alimentación escolar es el de crear las condiciones para un mejor desarrollo educativo contribuyendo al rendimiento escolar de los estudiantes, a su asistencia regular a la escuela y permanencia en el sistema educativo. Una estrategia para el logro de éste y los demás objetivos, se basa en una estructura institucional que garantice eficiencia y eficacia en la orientación, la coordinación, la planeación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y programas; otra estrategia consiste en hacer seguimiento, evaluación y control a los objetivos propuestos, a planes, programas y proyectos, a fin de que se aporten elementos al análisis de la situación nacional y territorial (CONPES, 2007).

Fuente: (Vargas P., Diana A., 2013)

A nivel de Nariño y del municipios de Pasto, La investigación realizada por el observatorio del derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe, permite analizar que en la política tanto del departamento de Nariño y del municipios de Pasto, en los planes de desarrollo analizados en su información contenida la implementación de las directrices

voluntarias de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para la consecución del derecho a la alimentación. En la seguridad alimentaria y nutricional se perciben políticas que apoyan a los pueblos del Departamento de Nariño a través del cultivo y autoconsumo de alimentos que contienen una dieta altamente nutritiva. En los planes de desarrollo tanto departamental como municipal existen programas que fomentan la soberanía alimentaria concebida como la capacidad de sembrar, cultivar, obtener, compartir y consumir alimentos de todos los sabores y colores en virtud de sus prácticas ancestrales y visión holística de la vida y el mundo, partiendo de las semillas obtenidas de los mismos alimentos que han cosechado generación tras generación y sin necesidad de utilizar productos ajenos a la tierra que atenten contra la salud física y espiritual del humano y de la naturaleza. Semilla y tierra es vida (Goyes, 2014)

En el Plan de Desarrollo Municipal “Pasto Educado Constructor de Paz” (2016 – 2019), existe una articulación del Plan de Desarrollo Municipal - Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, en el pacto por los Derechos Sociales, el sector de la Educación se articula a lograr educación de calidad, producción y consumo responsables, acción por el clima, ciudades y comunidades sostenibles, hambre cero, salud y bienestar, Igualdad de género, reducción de las desigualdades. (p.25)

En el diagnóstico se encuentra un escenario muy propio con el tema del Programa de Alimentación Escolar (PAE):

“Implementación de la jornada única escolar. El Ministerio de Educación Nacional se ha propuesto para el año 2030, que el 100 por ciento de los establecimientos educativos oficiales del país tengan implementada la Jornada Única Escolar (...) El municipio de Pasto, no ha sido ajeno al programa, es así, como en el segundo semestre de 2015 se inició un pilotaje en 25 sedes, vinculando a 3.558 estudiantes. Para el primer semestre del año 2016, se han focalizado a 6 sedes educativas más, con 370

estudiantes, totalizando 3.928 estudiantes. En el proceso de ejecución, se han evidenciado dificultades en componentes fundamentales como el financiamiento del Programa de Alimentación Escolar PAE (...) es fundamental que el Ministerio de Educación Nacional, fije una política que permita dar salida a los problemas identificados y optimizar el modelo en los establecimientos educativos actualmente vinculados, para generar confianza y motivación en los nuevos que deseen acogerse a la Jornada Única”. (Plan de Desarrollo 2016-2019: p.55)

Frente al escenario anterior, el municipio de Pasto se plantea en el programa Escuela y educación pertinente para la paz, la convivencia, la equidad y el desarrollo, como objetivo: Garantizado y promovido el acceso y permanencia a una educación pertinente, digna y de calidad con enfoque de derechos, articulada desde el preescolar hasta la educación media, para toda la población en edad escolar, extra edad, y adultos, construyendo puentes para su continuidad en la educación superior y la educación para el trabajo alrededor de la consolidación de un sistema de educación municipal y en una permanente movilización social de pensamiento por la educación, para hacer de Pasto una comunidad educada y educadora. Se ubica el proyecto: La escuela un espacio para todos y todas, el cual tiene como propósito: mejorar el acceso y la permanencia de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos en el sector educativo, se plantean como meta que el 100% estudiantes sean beneficiados con el programa de alimentación escolar por año. ((Plan de Desarrollo 2016-2019: p.64).

A diferencia de los anteriores planes de desarrollo, la administración actual ya ubica como proyecto el Plan de Alimentación Escolar para ser ejecutado con metas amplias con la población estudiantil en el municipio de Pasto.

### ***Programa de Alimentación Escolar – PAE***

En un recorrido a nivel mundial sobre Seguridad Alimentaria, se aprecia cómo ha evolucionado tanto a nivel mundial, a nivel nacional y a nivel local o municipal, donde el

país y los municipios certificados se apropian desde su administración del PAE de acuerdo a la normatividad vigente Decreto 1852 del 2015 "Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 40 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículo 16,17,18 Y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar - PAE" (Decreto 1852,2015)

Lo anterior se da teniendo en cuenta la Constitución Política, dado por el numeral 11 del artículo 189, considera:

“(....) que corresponde al Estado asegurar el suministro de la Escuela, la nutrición escolar, (...). Que el PAE se financiará con recursos de diferentes fuentes: i) con el porcentaje que establece el parágrafo 2 del artículo 2 de la ley 715 de 2001, en relación con el 4% del total de los recursos del Sistema General de Participación (SGP), que corresponde al 0.5% a favor de los distritos y municipios para programas de alimentación escolar, de conformidad con el artículo 76.17 de la misma norma y ii) lo que asignen las entidades territoriales de recursos propios, recursos de libre inversión y de libre destinación de la participación de propósito general y recursos de calidad educativa de la participación de educación del Sistema General de Participaciones - SGP, según lo dispone el parágrafo del artículo 16 de la Ley 1176 de 2007. Que la Ley 1176 de 2007 establece los presupuestos básicos para el manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones para alimentación escolar. Fijando su destinación. Los criterios para su distribución y algunas responsabilidades de las entidades territoriales sobre Focalización. Programación y Ejecución del PAE, y la competencia del Gobierno para reglamentar la distribución de los recursos del Presupuesto General de la Nación” (p.1)

Una vez Garantizado los recursos en el mismo Decreto 1852 describen que serán los municipios los encargados de garantizar la ejecución del PAE:

“Que el artículo 76.17 de la Ley 715 de 2001 expresamente previó que corresponde a los distritos y municipios garantizar, directa o indirectamente, el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción, y que en desarrollo de esta competencia deberán adelantar programas de alimentación escolar con los recursos descontados para tal fin, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 2 de la misma ley; igualmente dispuso que la ejecución de los recursos para restaurantes escolares se debe programar con el concurso de los rectores y directores de las instituciones educativas y que estos recursos se distribuirán conforme a la fórmula para la distribución de recursos de la participación de propósito general” (p.2)

Anteriormente era el ICBF quien tenía la responsabilidad de este programa, a partir del Decreto 1852 pasa al Ministerio de Educación:

Que la Ley 1450 de 2011 dispone en el parágrafo 4 de su artículo 136 que el Programa de “Alimentación Escolar se traslada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al Ministerio de Educación, por lo cual le asigna a ese Ministerio "la orientación, ejecución y articulación del programa", que se concreta en una función específica prevista en el inciso 2 del parágrafo 4, cuyo tenor literal indica: "Para el efecto, el MEN realizará la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnico administrativos, de los estándares, y de las condiciones para la prestación de servicios para la ejecución del programa, que serán aplicados por las entidades territoriales, los actores y operadores del programa".” (p.3)

Además, el Decreto 1852 permite una aproximación conceptual muy precisa el cual se adoptará en el presente informe, así:

Programa de Alimentación Escolar - PAE

“Estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables”. (p.3)

#### La Corresponsabilidad del PAE

“Implica que el Estado, para poder cumplir ese fin, requiere el apoyo de los otros actores sociales, los cuales deben participar responsablemente y contribuir desde sus respectivos roles y obligaciones. De igual forma, la familia como contexto más cercano y espacio primario de socialización, es garante del adecuado ejercicio de los derechos de sus integrantes, especialmente si son niños, niñas, adolescentes y jóvenes, con la concurrencia y solidaridad de la sociedad”. (p.4)

#### Los Recursos que contará el PAE

“Fuentes de financiamiento: son todos aquellos recursos públicos o privados destinados a financiar el PAE, cuya ejecución será coordinada por las entidades territoriales, bajo el esquema de bolsa común con los recursos de las diferentes fuentes que concurren en el financiamiento del Programa”. (p.4)

#### Fuentes de financiamiento del PAE a través de la Bolsa Común:

“Esquema de ejecución unificada de recursos mediante el cual la Nación y las entidades territoriales invierten de manera coordinada sus recursos de conformidad con lo establecido en la Ley, en este Título y en los lineamientos técnicos - administrativos del PAE. Con el fin de alcanzar los objetivos comunes del programa, mediante una ejecución articulada y eficiente de los recursos” (p.5)

Lineamientos Técnicos – Administrativos, serán emitidos por el Ministerio de Educación Nacional:

“Documento emitido, en el que se definen las condiciones, los elementos técnicos y administrativos mínimos que deben tener o cumplir todos los actores y operadores del programa para la prestación de un servicio de alimentación escolar con calidad, y poder ejecutar acciones dentro del mismo.” (p.5)

Los operadores del PAE en los municipios:

“Persona contratada para realizar la prestación del servicio del Programa de Alimentación Escolar en las instituciones educativas, haciendo entrega del complemento alimentario a los estudiantes beneficiarios, de acuerdo con los lineamientos, estándares y condiciones mínimas señaladas por el Ministerio de Educación Nacional y las obligaciones del contrato. (p.6)

Lo anterior permite evidenciar y apreciar que la Gestión Pública está inherente en todo el proceso del PAE, desde que se esté articulando al Plan de Desarrollo Municipal de Pasto para acceder a los recursos del Estado hasta la ejecución, es decir garantizar las porciones de alimentos en las instituciones educativas garantizar alimento a los estudiantes.

En el Decreto 1852 de 2015 los siguientes aspectos de Articulación, Concurrencia, Priorización de la Entidades Territoriales y Destinación de recursos están centralizados a nivel nacional en manos del Ministerio de Educación.

Para los propósitos del presente trabajo se hace necesario tener en cuenta los actores como sus funciones, así: (Decreto 1852 del 2015)

**Tabla 2 Actores y Funciones del PAE - Decreto 1852 del 2015**

Actor	Funciones
Ministerio de Educación Nacional	1. Definir, proferir y actualizar los Lineamientos Técnicos - Administrativos del PAE, los estándares y las condiciones mínimas para la ejecución del Programa y la prestación del servicio, que serán de obligatorio cumplimiento y aplicación

	<p>para las entidades territoriales, los operadores y en general los actores del programa, independientemente de la fuente de recursos con la cual se financie.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Orientar y articular el PAE, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación.</li> <li>3. Prestar asistencia técnica a las entidades territoriales para la implementación y la ejecución del PAE en sus respectivas jurisdicciones.</li> <li>4. Distribuir y transferir a las entidades territoriales los recursos de cofinanciación del Presupuesto General de la Nación al PAE, para que sean ejecutados de acuerdo con este Título y las condiciones que señale el Ministerio, verificando que la ejecución de los recursos de las diferentes fuentes de financiación para el PAE sean ejecutados de manera coordinada bajo el esquema de Bolsa Común.</li> <li>5. Definir e implementar un sistema de información, así como los instrumentos de planeación, seguimiento, monitoreo y control del Programa.</li> <li>6. Promover la participación ciudadana y el control social acorde con los principios de la democracia participativa y la democratización de la gestión pública de acuerdo con la normatividad vigente y de los Lineamientos Técnicos - Administrativos.</li> <li>7. Celebrar contratos para la ejecución del programa, cuando sean procedentes de acuerdo con este Título.</li> <li>8. Promover modelos de cofinanciación y esquemas de bolsas comunes con diferentes recursos para la financiación del PAE.</li> <li>9. Realizar visitas selectivas a las entidades territoriales, a los establecimientos educativos y a los operadores del programa, directamente o a través de la supervisión e interventoría, para verificar las condiciones en que se está ejecutando el programa y el cumplimiento de los lineamientos, estándares y condiciones del mismo; estas visitas podrán desarrollarse con la participación de órganos o entidades de control o de las autoridades competentes en temas relacionados con el programa.</li> </ol>
Funciones de las entidades territoriales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apropiar y reservar los recursos necesarios y suficientes para la financiación o cofinanciación del PAE en su jurisdicción, y adelantar los trámites para comprometer vigencias futuras cuando haya lugar.</li> <li>2. Garantizar que en una institución educativa no existan dos operadores del servicio que realicen sus actividades de manera simultánea en el mismo lugar de preparación o de entrega de los alimentos, y que un mismo beneficiario no sea receptor de dos raciones en el mismo tiempo de consumo.</li> <li>3. Asegurar la dotación de equipos, utensilios y menaje necesarios para la operación del programa en las instituciones educativas priorizadas, de acuerdo con la modalidad que se esté suministrando.</li> <li>4. Remitir oportunamente al Ministerio de Educación Nacional la información y los documentos que establezca de manera general o que solicite específicamente para el seguimiento y consolidación de las cifras del programa y realizar el reporte de los recursos en el Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP.</li> </ol>

- 
5. Establecer y remitir al Ministerio de Educación Nacional antes del 31 de octubre de cada año la priorización de instituciones educativas del calendario escolar siguiente. Para el año 2015 la fecha límite será fijada por ese Ministerio.
  6. Registrar en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) y/o en el sistema de información que para tal efecto determine el Ministerio de Educación Nacional, la estrategia de Alimentación Escolar con el número de cupos y las Instituciones Educativas priorizadas, de acuerdo con la focalización determinada por ese Ministerio.
  7. Consolidar la información del programa de los establecimientos educativos de su jurisdicción a través del Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), generando el reporte de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes inscritos en el PAE, y remitir el respectivo reporte al Consejo de Política Social del respectivo municipio dentro de las dos semanas siguientes a la inscripción, para su conocimiento y entrega a los operadores del servicio.
  8. Implementar y promover la participación ciudadana y el control social acorde con los principios de la democracia participativa y la democratización de la gestión pública.
  9. Aplicar y cumplir los criterios de priorización y focalización establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.
  10. Ejecutar directa o indirectamente el PAE con sujeción a los lineamientos, estándares y condiciones mínimas señaladas por el Ministerio de Educación Nacional. Para el efecto debe:
    - a) Administrar y coordinar la ejecución de los recursos de las diferentes fuentes de financiación para el PAE, cuando haya cofinanciación, bajo el esquema de bolsa común.
    - b) Adelantar los procesos de contratación a que haya lugar para ejecutar en forma oportuna el PAE, ordenar el gasto y el pago de los mismos.
    - c) Garantizar la prestación del servicio de alimentación desde el primer día del calendario escolar y durante la respectiva vigencia.
    - d) Designar la supervisión, y en caso necesario la interventoría técnica, en los contratos que suscriba, para el adecuado seguimiento y verificación de su ejecución, así como adoptar las acciones y medidas que le otorga la Ley como contratante y ordenador del gasto para garantizar el adecuado y oportuno cumplimiento de los mismos, del programa y de los lineamientos, condiciones y estándares del Ministerio de Educación Nacional para el PAE, en su jurisdicción.
  11. Gestionar esquemas que permitan aunar esfuerzos financieros, técnicos y humanos, con el fin de ampliar la cobertura local del programa o mejorar la calidad de las minutas.
  12. Realizar acompañamiento técnico a los establecimientos educativos de su jurisdicción buscando la eficiencia y eficacia del programa, de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional.
  13. Concurrir a la financiación del PAE en su territorio, para la prestación del servicio en las condiciones indicadas en este Título y en los lineamientos, condiciones y estándares del Ministerio de Educación Nacional.
-

	<p>14. Garantizar que los establecimientos educativos de su jurisdicción cuenten con la infraestructura adecuada para el almacenamiento, preparación, distribución y consumo de los complementos alimentarios, y suscribir planes de mejoramiento con los establecimientos educativos que no cumplan con estas condiciones, hacerles seguimiento y apoyar su implementación y ejecución.</p> <p>15. Apoyar el seguimiento y control sobre la adecuada ejecución del programa en el municipio.</p>
Rectores.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Designar y gestionar espacios adecuados para la operación del programa en cada etapa, de acuerdo con la modalidad que se esté suministrando.</li> <li>2. Facilitar a los operadores del PAE el cumplimiento de las obligaciones del contrato que tengan relación con la institución educativa, conforme a los Lineamientos Técnicos Administrativos.</li> <li>3. Realizar la etapa a su cargo del proceso de focalización, de acuerdo con lo establecido en los lineamientos técnicos - administrativos del programa.</li> <li>4. Verificar y suscribir el documento correspondiente que acredite el suministro de cada uno de los complementos alimentarios, de manera que sean entregados adecuada y oportunamente por los operadores a cada beneficiario, y emitir mensualmente el certificado de complementos alimentarios entregados por el operador.</li> <li>5. Registrar en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) y/o en el sistema de información que para tal efecto determine el Ministerio de Educación Nacional, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes focalizados de acuerdo con lo establecido en los Lineamientos Técnicos - Administrativos del programa.</li> <li>6. Actualizar oportunamente en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) los cambios en la matrícula de cada institución educativa.</li> <li>7. Dar a conocer a la comunidad educativa el Programa de Alimentación Escolar y las condiciones en que se prestará en la institución educativa.</li> <li>8. Las demás que señale el Ministerio de Educación Nacional en los Lineamientos Técnicos - Administrativos, estándares y condiciones de operación del Programa.</li> </ol>
Operadores del PAE	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cumplir oportunamente los lineamientos técnicos - administrativos, condiciones de operación y estándares mínimos del Programa fijados por el Ministerio de Educación Nacional.</li> <li>2. Garantizar permanentemente la cantidad, calidad, inocuidad y oportunidad en la entrega de los alimentos a los estudiantes beneficiarios del programa en las condiciones del contrato, las señaladas por el Ministerio de Educación Nacional y las autoridades en la materia.</li> <li>3. Planear, organizar y ejecutar el suministro diario de los complementos alimentarios, y garantizar que el personal que lleva a cabo las actividades desarrolladas durante la ejecución del PAE en las diferentes etapas del proceso, tenga la idoneidad y experiencia suficiente para el cumplimiento de sus funciones.</li> <li>4. Dar cumplimiento al plan de capacitaciones y realizar la</li> </ol>

	entrega de la dotación al personal manipulador de alimentos que emplee para la operación del programa. 5. Las demás que señale el Ministerio de Educación Nacional en los Lineamientos Técnicos - Administrativos, estándares y condiciones de operación del Programa.
--	---

Fuente: Decreto 1852 del 2015

Con lo anterior, se tiene muy claro los actores como las funciones que van a realizar en la gestión pública del PAE, lo cual va a permitir realizar el seguimiento y monitoreo del PAE. Los actores del Programa actuarán en procura del cumplimiento de los objetivos del PAE, las normas, los lineamientos técnicos - administrativos, las condiciones de operación y los estándares que lo regulan, la defensa del interés general y el presupuesto público.

En el siguiente cuadro se sintetiza apartes del Decreto 1852 del 2015.

**Tabla 3 Seguimiento y Control al PAE 1852 del 2015**

Actor	Lineamiento
Ministerio de Educación Nacional:	Implementará un conjunto de acciones articuladas para el seguimiento y monitoreo del programa, que incluya aspectos administrativos, técnicos, financieros y operativos del PAE, propendiendo por la adecuada ejecución del mismo y de los recursos, para lo cual debe revisar y actualizar el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) a los requerimientos del PAE.
Entidades contratantes:	Realizarán el seguimiento y control de la ejecución del programa en su respectiva jurisdicción, la adecuada y oportuna ejecución de los contratos que suscriban para el desarrollo del programa, la designación de la supervisión y la contratación de la interventoría idónea, el cumplimiento de las obligaciones legales y la adopción de las acciones y medidas que le corresponda legalmente como contratante y ordenador del gasto, la defensa del interés general, el patrimonio público y los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional; deben además generar espacios de control social, donde estén presentes la comunidad, las veedurías ciudadanas y demás agentes que intervengan en el marco de la operación del PAE. Para fortalecer la implementación del esquema de Monitoreo y Control deben realizar capacitaciones y campañas de sensibilización a alcaldes, rectores, docentes, estudiantes y padres de familia sobre el programa, sus objetivos, alcances y condiciones, y sobre la importancia de contar con ellos en el seguimiento y control del mismo.
Actores del programa y comunidad:	Ejercer el derecho a la participación ciudadana y el control social, verificar constantemente la ejecución del PAE en su territorio y/o institución educativa, la forma como el operador cumple sus obligaciones y los lineamientos, estándares y condiciones de operación del programa, e informar o denunciar ante la entidad territorial certificada respectiva y a los órganos

	de control correspondientes las irregularidades o anomalías que se detecten.
Operadores	Deberán publicar en las instituciones educativas, en lugares de acceso al público y en sus páginas web las condiciones del contrato, sus obligaciones y los menús diarios de cada institución educativa en la que presten el servicio, sin perjuicio de las obligaciones legales y reglamentarias que en materia de publicidad tienen las entidades contratantes, y apoyar a la entidad territorial en las estrategias de divulgación del PAE".

Fuente: Decreto 1852 del 2015

Lo anterior, permite comprender la dimensión del PAE no solo a nivel municipal sino desde lo nacional hasta las Instituciones Educativas, reconociendo a sus actores, funciones y lineamientos, con sus respectivos controles y seguimientos.

### ***Seguimiento y Control a los Programas Sociales***

Los programas o proyectos son la versión estratégica de las políticas sociales, es por eso que la formulación y evaluación son básicos para la gestión pública, el gasto público social y la toma de decisiones (Cohen, 1994). El seguimiento y control se presenta en variadas acepciones, dependiendo del interés del espectador, a continuación, se presentan algunas de ellas.

El seguimiento y control es la revisión sistemática de una política, programa o proyecto, así como de su diseño, objetivos, desempeño durante su ejecución y resultados alcanzados. Es útil para determinar la relevancia y el logro de los objetivos propuestos, la eficiencia, efectividad y sostenibilidad de los proyectos (United Nations World Food Programme, 2010). También se denomina al seguimiento y control de programas sociales como “investigación evaluativa de programas” (Picado, 1990), sistematizando información y datos, para ser interpretados y analizados contribuyendo al enriquecimiento de una política, programa o proyecto.

En el seguimiento y control “se compara los resultados para la toma de decisiones” (Cohen & Franco, 2005: pág. 25).c, es una actividad política dentro de un contexto político (Carol Weiss: 1973, citado por Picado, 2002), ya que los resultados puedan generar cambios

en la dinámica del poder, influyendo en las decisiones que se tomen sobre los mismos. El seguimiento y control sobre los programas, proyectos o políticas, parte de la práctica administrativa y como herramienta de modernización del Estado, ya que una mejor gestión del gasto público mejora la imagen del Estado y aumenta la legitimidad (Ospina, 2001).

Para mejorar la gestión pública “es pertinente incluir el seguimiento y control como instrumento de apoyo en la toma de decisiones de política” (Conpes 3188 p.p. 4), este proceso permite identificar los efectos generados por un programa social, lo cual genera información para tomar decisiones, de modo que se perfeccione la inversión y se aporte a la reducción de la pobreza (Conpes 3188, 2002). A través de este proceso de seguimiento y control se contribuye a realizar una excelente rendición de cuentas y evidenciar el cambio real y efectivo en la población beneficiada (Picado, 1990).

### **3.3. Marco Legal**

#### **Constitución Política de Colombia 1991:**

De acuerdo al Decreto 1852 del 2015, sintetiza toda la legalidad con respecto al PAE:

“67 de la Constitución Política la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.” (MEN, s.f.)

#### **Ley 7 de 1979:**

“..Artículo 6 de la Ley 7 de 1979, dispone que todo niño tiene derecho a la educación, la asistencia y bienestar sociales y que corresponde al Estado asegurar el suministro de la Escuela, la nutrición escolar, la protección infantil, y en particular para los menores impedidos a quienes se deben cuidados especiales.”(MEN, s.f.)

#### **Ley 715 del 2001:**

“ Que el PAE se financiará con recursos de diferentes fuentes: i) con el porcentaje que establece el parágrafo 2 del artículo 2 de la ley 715 de 2001, en relación con el 4% del total de

los recursos del SGP, que corresponde al 0.5% a favor de los distritos y municipios para programas de alimentación escolar, de conformidad con el artículo 76.17 de la misma norma y ii) lo que asignen las entidades territoriales de recursos propios, recursos de libre inversión y de libre destinación de la participación de propósito general y recursos de calidad educativa de la participación de educación del Sistema General de Participaciones - SGP, según lo dispone el párrafo del artículo 16 de la Ley 1176 de 2007. (MEN, s.f.)

#### **Ley 1176 del 2007**

Que la Ley 1176 de 2007 establece los presupuestos básicos para el manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones para alimentación escolar. Fijando su destinación, los criterios para su distribución y algunas responsabilidades de las entidades territoriales sobre focalización. Programación y ejecución del PAE, y la competencia del Gobierno para reglamentar la distribución de los recursos del Presupuesto General de la Nación.”(MEN, s.f.)

#### **Ley 1530 del 2012**

“Que la Ley 1530 de 2012 establece en su artículo 145 como fuente de financiación las regalías, indicando que los programas y proyectos de alimentación escolar y régimen subsidiado que en virtud de las normas sobre regalías vigentes antes de la expedición de dicha ley, sean financiados con recursos de regalías directas por las entidades territoriales a que se refiere el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política, serán cofinanciados por la Nación en el monto necesario para alcanzar la media nacional; y los que sean financiados con recursos de regalías por las entidades territoriales que al entrar en vigencia la norma tengan cobertura por-encima del promedio nacional, recibirán el monto necesario para mantener la media nacional más un 5% adicional por 10 años. “(MEN, s.f.)

#### **Ley 1551 de 2012**

“Que el artículo 3 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, dispone en su numeral 20 que es función de cada municipio ejecutar 'el PAE con sus propios recursos y los provenientes del departamento y la Nación, los cuales podrán realizar el acompañamiento técnico, acorde con sus competencias. (MEN, s.f.)

### **La Ley 1450 del 2011**

“Que la Ley 1450 de 2011 dispone en el párrafo 4 de su artículo 136 que el Programa de Alimentación Escolar se traslada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al Ministerio de Educación, por lo cual le asigna a ese Ministerio "la orientación, ejecución y articulación del programa", que se concreta en una función específica prevista en el inciso 2 del párrafo 4, cuyo tenor literal indica: "Para el efecto, el MEN realizará la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnico administrativos, de los estándares, y de las condiciones para la prestación de servicios para la ejecución del programa”(MEN, s.f.)

### **Decreto 1075 del 2015**

“Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1075 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación", con el objetivo de compilar y racionalizar las normas de carácter reglamentario que rigen dicho Sector y contar con un instrumento jurídico único para el mismo”(MEN, s.f.)

### **3.3. Marco Espacial**

El presente proyecto investigativo se desarrolla en la ciudad de Pasto, una descripción sintética, se encuentra en el Plan de Desarrollo Municipal: “PASTO EDUCADO CONSTRUCTOR DE PAZ” 2016 – 2019:

“Pasto se encuentra ubicado en el sur occidente de Colombia, en medio de la cordillera de los Andes, en el macizo montañoso denominado Nudo de los Pastos, cuenta con importantes accidentes orográficos, entre los cuales se destacan: el Volcán

Galeras, el Cerro Bordoncillo, Morasurco, Patascoy, Campanero, Alcalde, Pan de Azúcar y Putumayo. (p.34)

Se puede complementar que se encuentra en su sitio estratégico de paso hacia sur de Suramérica. Además, el Plan de Desarrollo Municipal hace una descripción física de Pasto:

La extensión total del municipio de Pasto es de 1.131 km<sup>2</sup>, (el 3,4% del área departamental), de los cuales el 2,3 por ciento (26,4 km<sup>2</sup>), corresponden al área urbana y el porcentaje restante (1.104,6 km<sup>2</sup>) al área rural; en su zona urbana, cuenta con doce comunas y en la zona rural con 17 corregimientos: Morasurco, La Caldera, Genoy, Mapachico, Obonuco, Gualmatán, Jongovito, Catambuco, El Socorro, Santa Bárbara, El Encano, La Laguna, San Fernando, Mocondino, Jamondino, Cabrera y Buesaquillo. Limita por el norte con los municipios de: La Florida, Chachagüí y Buesaco; por el sur con el Departamento del Putumayo y el municipio de Funes; por el oriente con el municipio de Buesaco y el Departamento del Putumayo y por el occidente con los municipios de Tangua, Consacá y La Florida. Según proyección del DANE, la población del municipio de Pasto para el año 2015 fue de 439.993 habitantes (el 25,2 por ciento de la población total del Departamento de Nariño); de los cuales, el 51,7 por ciento son hombres (227.611) y el 48,3 por ciento son mujeres. En cuanto a su distribución espacial, el 83,1 por ciento (365.651 habitantes), se ubica en la parte urbana del municipio y el porcentaje restante (16,9 %) en el sector rural<sup>10</sup>. (p.35)

La Escuela Normal Superior de Pasto, lugar donde se desarrolla el presente trabajo se encuentra ubicada en la carrera 26 No. 9 05 Barrio La Aurora. Creada mediante Ley 7 del 16 de septiembre de 1911, siendo el Presidente de la República el Doctor Carlos E. Restrepo.

A través del tiempo, esta institución ha tenido varias reformas y ha tomado diferentes nombres como Escuela Normal de Institutores de Nariño (ley 7° de 1911), Gran Normal de

Occidente (ley 30 de 1949), Escuela Normal Superior de Varones (Decreto 192 de 1951), Escuela Normal Nacional (Decreto 080 de 1974) y Escuela Normal Superior (Resolución 4054 de 1996). A partir del año 2002 se denomina Institución Educativa Normal Superior de Pasto.

En la actualidad la institución tiene 3.307 estudiantes distribuidos en dos jornadas escolares (2.373 en la jornada de la mañana y 934 en la jornada de la tarde)

De esta manera se hizo referencia al marco espacial en el cual se desarrollará la presente investigación.

## **4. Metodología**

### **4.1. Tipo de Investigación**

El tipo de investigación es descriptiva, porque permite un conjunto de procedimientos de carácter científico orientados a describir y explicar algún fenómeno vinculado con la gestión (Ponce y Pasco, 2015) se realiza desde un enfoque cuantitativo en palabras de Hernández & Otros (2010): “ representa, como dijimos, un conjunto de proceso, es secuencial y probatorio” (p.4) la presente investigación asume en su diseño investigativo tiene presente que se intervendrá en un proceso en la operatividad del PAE, es secuencial porque tiene etapas de Inicio, Planeación, Ejecución y Cierre y es muy importante que tiene evidencias de cada etapa lo cual se constituye probatorio, el cual permite hacer un seguimiento al PAE como avanzado en la ciudad de Pasto.

Otro aspecto para argumentar que es la presente investigación tiene pertinencia hacia un enfoque cuantitativo, ya que este proceso investigativo:

“parte de una idea, que va acotándose y, una vez delimitada, se derivan objetivos y preguntas de investigación, se revisa la literatura y se construye un marco o una perspectiva teórica. De las preguntas orientadoras, se determinan variables; se desarrolla un plan; se miden las variables en un determinado contexto; se analizan las mediciones obtenidas (con frecuencia utilizando métodos estadísticos” (Hernández & Otros, 2010:4)

Lo anterior se puede ir apreciando en el desarrollo de este capítulo partiendo del objeto de investigación que es el Plan de Alimentación Escolar (PAE) y su ejecución para evidenciar de manera objetiva los avances, por lo tanto es necesario el diseño de unas variables e indicadores, los cuales serán analizados mediante los métodos y técnicas de investigación empleadas. (Hernández, Fernández y Baptista, 2007: 73-95).

El PAE se convierte en una estrategia de las políticas públicas, Política Nacional y Política Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional y una estrategia para el sector educativo, de tal modo que permite determinar los avances alcanzados en la Institución Educativa Municipal Escuela Normal Superior de Pasto. En la contratación del PAE, es importante no solo la práctica administrativa, también en la gestión pública.

Por lo anterior y con la intención de tener un acercamiento a la gestión pública del PAE, se propone realizar un estudio de caso en la Institución Educativa Municipal Escuela Normal Superior de Pasto.

#### **4.2. Fuentes de Información**

En la presente investigación se hace necesario las fuentes primarias y secundarias.

Las fuentes primarias, “constituyen el objetivo de la investigación bibliográfica o revisión de la literatura y proporcionan datos de primera mano” (Hernández & Otros, 2010:23), que permiten a la presente investigación obtener de las fuentes oficiales que están al frente de la planeación y ejecución del PAE que se constituyen en los ETC, es decir los actores que intervienen en estas etapas: El Operador, la Secretaria de Educación (que hace las veces de Interventor) y la Institución Educativa.

Las fuentes secundarias, “son compilaciones, resúmenes y listados de referencia publicada en un área de conocimiento particular” ” (Hernández & Otros, 2010:23), los cuales permiten elaborar recorridos para visualizar el contexto de las políticas públicas en seguridad alimentaria y nutricional – SAN –, su relación y ejecución por medio del PAE. Para lo anterior se realizó una revisión de la normatividad y otros documentos, con el objetivo de conocer el contenido y la interacción de las políticas públicas en SAN a nivel internacional, nacional y municipal.

Para profundizar y caracterizar el PAE, se requirió revisar normatividad, programas de gobierno, entre otra clase de documentos.

También, se cuenta con apartes como resultado de la revisión de literatura académica, muestra la construcción de una discusión teórica basada en la importancia de la implementación de los programas de alimentación escolar y el concepto de gestión.

#### **4.3. Técnicas e Instrumentos de recolección de la información**

La técnica que va a permitir reconocer las características puntuales sobre la contratación del PAE, se realiza a partir de la información brindada por actores relevantes para el estudio, que para este caso son las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) para la presente investigación serán los Operadores, La Secretaria de Educación y las Instituciones Educativas, que serán las fuentes de información sobre la etapa de ejecución del PAE (Saunders et al., 2009, pp. 144).

Teniendo en cuenta lo anterior, se adopta el modelo de monitoreo y Control Programa de Alimentación Escolar 2017 (MEN,s.f), que tiene como fin brindar una guía a las entidades territoriales para la identificación de las actividades, responsabilidades y acciones a implementar para el control en cada una de las etapas de la ejecución del programa en los componentes técnico, financiero, jurídico, de gestión social y sistemas de información.

Lo anterior, proporciona los instrumentos que permiten evidenciar el avance del PAE en la Institución Educativa Municipal Escuela Normal Superior de Pasto.

De acuerdo a las etapas descritas: Inicio, Planeación, Ejecución y Cierre, hay unas que están a cargo del Ministerio de Educación y otras a Entidades Territoriales.

Etapa Inicio: Todas las actividades son de responsabilidad el Ministerio de Educación Nacional por lo tanto no hay seguimiento y control para ETC.

Etapa de Planeación: existen responsables para ser monitoreados a través de 7 formatos.

Etapa de Ejecución: para realizar monitoreo y control hay 8 formatos para Entes Territoriales.

Etapa de Cierro: no existen por el momento monitoreo y control para ETC.

Teniendo en cuenta lo anterior, se pretenden en el desarrollo de la presente investigación: verificando mediante una lista de chequeo la existencia de estos formatos, pues ellos va a permitir evidencia el cumplimiento y así determinar los avances alcanzados en el seguimiento y control de la operación o ejecución del PAE, para la presente investigación se hará desde la Institución Educativa Normal Superior.

**Tabla 4**Lista de Chequeo para verificar la existencia de los formatos de seguimiento y control al PAE

Etapas	Instrumentos (Formatos)	SI, existe el formato diligenciado	NO, existe el formato diligenciado	Observaciones
<b>Ejecución</b>	F2.1 Formato registro y control diario de asistencia - Operador			
	F2.2 Formato informe de inversión y buen manejo del anticipo – Operador.			
	F2.3 Formato plan de inversión mensual – Operador.			
	F2.4 Formato certificación rectores – Operador.			
	F2.6 Formato informe de ejecución de recursos – Operador.			
	F2.7 Formato de seguimiento compras locales – Operador.			
	F2.8 Formato remisión complementos alimentarios- Preparado en sitio – Operador.			
	F2.9 Formato remisión de víveres almuerzo – Operador.			
	F2.10 Formato remisión complemento alimentario – Operador.			

F2.11 Formato reposición o faltantes complementos – Operador.			
F2.12 Formato reposición o faltantes víveres – Operador.			
F2.13 Formato verificación sede administrativa y bodega – Operador.			
F2.14 Formato verificador comedor RI-PS y ED – Operador			
F2.15 Formato verificación de gramajes RI-PS y ED – Operador.			
F3.6 Formato plan de mejora - Operador			

#### **4.4. Población Estudiada**

La investigación por ser un tema complejo y con limitantes de tiempo y espacio, se delimita la investigación a la Institución Educativa Municipal Escuela Normal Superior de Pasto; para lo cual es necesario contar con la participación de todos los actores (Operador, Secretaría de Educación, Instituciones Educativas) que hacen parte de la etapa de planeación y ejecución del PAE.

## 5. Resultados

De acuerdo a los objetivos específicos que se desarrollan, se obtiene la siguiente información que conduce a estimar el avance del PAE en el municipio de Pasto:

### **Seguimiento a los controles en la contratación del PAE**

Controles en la contratación del PAE, se obtuvieron los siguientes resultados:

Registro del proceso de contratación en el SECOP (Sistema Electrónico de Contratación Pública), el cual es una fuente importante mediante la cual se verifica que la Alcaldía Municipal de Pasto, cumple con el Decreto 4170 de 2011, la evidencia está en la plataforma SECOP:

“El SECOP (Sistema Electrónico de Contratación Pública) es una plataforma transaccional que permite a Compradores y Proveedores realizar el Proceso de Contratación en línea. Desde su cuenta, las Entidades Estatales (Compradores) pueden crear y adjudicar Procesos de Contratación, registrar y hacer seguimiento a la ejecución contractual. Los Proveedores también pueden tener su propia cuenta, encontrar oportunidades de negocio, hacer seguimiento a los Procesos y enviar observaciones y Ofertas.” (<https://www.colombiacompra.gov.co/content/que-es-el-secop-ii>)

De lo anterior se obtienen los registros de la plataforma del año 2015 y 2016 en las ilustraciones 1 y 2.

### **Año 2015**

#### **Ilustración 1 Año 2015 - Contratación del PAE**

#### **Detalle del Proceso NúmeroSU-2013-005**

NARIÑO - ALCALDÍA MUNICIPIO DE PASTO

##### Información General del Proceso

Tipo de Proceso	Subasta
Estado del Proceso	Celebrado

Régimen de Contratación	Estatuto General de Contratación
Grupo	[F] Servicios
Segmento	[80] Servicios de Gestión, Servicios Profesionales de Empresa y Servicios Administrativos
Detalle y Cantidad del Objeto a Contratar	El contratista se compromete para con el municipio de pasto a desarrollar el programa de alimentación escolar (PAE) en los restaurantes escolares de instituciones y centros educativos del municipio de pasto, brindando un complemento alimentario a niños, niñas y adolescentes a través del suministro de los desayunos escolares para la jornada de la mañana y complemento alimentario para la jornada de la tarde en las modalidades de industrializados y tradicionales.
Cuantía a Contratar	\$ 643,495,560
Tipo de Contrato	Prestación de Servicios
Modalidad de la Subasta	PRESENCIAL
Lugar Físico o Virtual de la Subasta	CAM ANGANOY DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CONTRAT

#### Respaldos Presupuestales Asociados al Proceso

Tipo de respaldo presupuestal	Número del respaldo presupuestal	Cuantía del respaldo presupuestal
CDP	2013000327	\$ 596,877,623
CDP	2013000328	\$ 46,617,937

#### Ubicación Geográfica del Proceso

Departamento y Municipio de Ejecución	<b>Nariño</b> : Pasto
Departamento y Municipio de Obtención de Documentos	<b>Nariño</b> : Pasto
Dirección Física de Obtención de Documentos del Proceso	CAM ANGANOY DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ALCALDIA DE PASTO
Departamento y Municipio de Entrega Documentos	<b>Nariño</b> : Pasto
Dirección Física de Entrega de Documentos del Proceso	CAM ANGANOY DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ALCALDIA DE PASTO

#### Cronograma del Proceso

Fecha de Inicio de la subasta	19-04-2013 09:00 AM
Fecha Límite de Entrega de Documentos Habilitantes	11-04-2013 10:00 AM

#### Datos de Contacto del Proceso

Correo Electrónico	<a href="mailto:licitaciones@pasto.gov.co">licitaciones@pasto.gov.co</a>
Ubicación de la Sala de Consulta	CAM ANGANOY DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ALCALDIA DE PASTO

#### Información de la Adjudicación del Proceso

Calificación definitiva de los proponentes - Orden de elegibilidad	GERARDO ANDRES NOGUERA BASTIDAS - HABILITADO INTEGRA Y ASOCIADOS S.A.S. - NO HABILITADO
Nombre ó Razón Social del proponente seleccionado	GERARDO ANDRES NOGUERA BASTIDAS
<b>Información de los Contratos Asociados al Proceso</b>	
Número del Contrato	20131114
Estado del Contrato	Celebrado
Objeto del Contrato	DESARROLLAR EL PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR (PAE) EN LOS RESTAURANTES ESCOLARES DE INSTITUCIONES Y CENTROS EDUCATIVOS DEL MUNICIPIO DE PASTO, BRINDANDO UN COMPLEMENTO ALIMENTARIO A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES A TRAVES DEL SUMINISTRO DE LOS DESAYUNOS ES
Cuantía Definitiva del Contrato	\$630,625,648.00 Peso Colombiano
Nombre o Razón Social del Contratista	GERARDO ANDRES NOGUERA BASTIDAS
Identificación del Contratista	Cédula de Ciudadanía No. 98390294
País y Departamento/Provincia de ubicación del Contratista	<b>Colombia</b> : Nariño
Nombre del Representante Legal del Contratista	GERARDO ANDRES NOGUERA BASTIDAS
Identificación del Representante Legal	Cédula de Ciudadanía No. 98390294
Valor Contrato Interventoría Externa	\$.00
Fecha de Firma del Contrato	22 de abril de 2013
Fecha de Inicio de Ejecución del Contrato	09 de mayo de 2013
Plazo de Ejecución del Contrato	220 Días
Destinación del Gasto	
<b>Documentos del Proceso</b>	

Fuente: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-9-363527>

## **Año 2016**

### **Ilustración 2 Año 2016 - Contratación del PAE**

#### **Detalle del Proceso NúmeroLP-2016-001**

Información General del Proceso	
Tipo de Proceso	Licitación Pública
Estado del Proceso	Celebrado
Régimen de Contratación	Estatuto General de Contratación
Grupo	[F] Servicios
Segmento	[93] Servicios Políticos y de Asuntos Cívicos
Familia	[9313] Ayuda y asistencia humanitaria
Clase	[931316] Planeación y programas de políticas de alimentación y nutrición
Detalle y Cantidad del Objeto a Contratar	El Contratista se compromete para con el Municipio de Pasto - Secretaría de Educación a prestar el servicio de Implementación del Programa de Alimentación Escolar a través del cual se brinda un complemento alimentario y/o almuerzo a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la matrícula oficial de los 44 establecimientos educativos oficiales de las jornadas mañana, tarde y jornada única, conforme a las especificaciones expresas en la Resolución 16432 de 2015 por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos ¿ Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar- PAE, expedida por el Ministerio de Educación Nacional y los estudios previos, consistente en un complemento alimentario a.m./p.m. y/o almuerzo a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes inscritos en la matrícula oficial SIMAT de las jornadas mañana, tarde y/o única, según el cuadro de características, cantidades y especificaciones.
Cuantía a Contratar	\$ 2,373,768,605
Tipo de Contrato	Prestación de Servicios
Ubicación Geográfica del Proceso	
Departamento y Municipio de Ejecución	<b>Nariño</b> : Pasto
Departamento y Municipio de Obtención de Documentos	<b>Nariño</b> : Pasto
Dirección Física de Obtención de Documentos del Proceso	CAM ANGANOY DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ALCALDIA DE PASTO
Departamento y Municipio de Entrega Documentos	<b>Nariño</b> : Pasto
Dirección Física de Entrega de Documentos del Proceso	CAM ANGANOY DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ALCALDIA DE PASTO
Cronograma del Proceso	
Fecha y Hora de Apertura del Proceso	07-03-2016 08:00 a.m.
Fecha y Hora de Cierre del Proceso	15-03-2016 10:00 a.m.
Datos de Contacto del Proceso	
Correo Electrónico	<a href="mailto:licitaciones@pasto.gov.co">licitaciones@pasto.gov.co</a>
Información de la Adjudicación del Proceso	
Calificación definitiva de los proponentes - Orden de elegibilidad	CONSORCIO ALIMENTAR PAE 2016 CON REPRESENTANTE LEGALMENTE POR LA SEÑORA MARTHA ISABEL CORDOBA ARAUJO IDENTIFICADA CON C.C. 30713671 DE PASTO
Nombre ó Razón Social del proponente seleccionado	CONSORCIO ALIMENTAR PAE 2016 CON REPRESENTANTE LEGALMENTE POR LA SEÑORA MARTHA ISABEL CORDOBA ARAUJO IDENTIFICADA CON C.C. 30713671 DE PASTO
Información de los Contratos Asociados al Proceso	
Número del Contrato	20161690 <a href="#">Ver Adiciones</a>

Estado del Contrato	Celebrado
Objeto del Contrato	EL CONTRATISTA SE COMPROMETE PARA CON EL MUNICIPIO DE PASTO - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN A PRESTAR EL SERVICIO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR A TRAVÉS DEL CUAL SE BRINDA UN COMPLEMENTO ALIMENTARIO Y/O ALMUERZO A LOS NIÑOS, NI
Cuantía Definitiva del Contrato	\$2,396,162,649.00 Peso Colombiano
Porcentaje de Anticipo	20 %
Nombre o Razón Social del Contratista	CONSORCIO ALIMENTAR PAE
Identificación del Contratista	Nit de Persona Jurídica No. 900962537
País y Departamento/Provincia de ubicación del Contratista	<b>Colombia</b> : Nariño
Nombre del Representante Legal del Contratista	CONSORCIO ALIMENTAR PAE
Identificación del Representante Legal	Nit de Persona Jurídica No. 900962537
Valor Contrato Interventoría Externa	\$.00
Fecha de Firma del Contrato	20 de abril de 2016
Fecha de Inicio de Ejecución del Contrato	20 de abril de 2016
Plazo de Ejecución del Contrato	66 Días
Destinación del Gasto	No Aplica

Fuente: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-155516>

Es importante apreciar que a partir de la Ley 1712 de 2014 (“Por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones”), que permitió a la presente investigación acceder a datos, que son los resultados de la Licitación que realizó la Secretaría de Educación Municipal de Pasto. Además, se evidencia el cumplimiento con la Ley 80 de 1993 (por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública) que los procesos de contratación con particulares cumplen con los requerimientos que hace referencia la contratación pública, de tal manera que las personas particulares puedan conocer de primera mano los resultados de la licitación pública, dando cumplimiento al Decreto 1510 (2013)

(Que el sistema de compras y contratación pública es esencial para la aplicación de los principios del Buen Gobierno y el cumplimiento de los fines del Estado.) en el cual se observa el cumplimiento de todo el proceso desde el inicio de la publicación del proceso de licitación hasta el cierre, que realizó la Secretaría de Educación Municipal y los resultados obtenidos como se aprecia en las imágenes 1 y 2.

Con lo anterior se da cumplimiento al primer objetivo específico o propósito de la investigación.

### **Seguimiento y Controles en la etapa de operación del PAE**

Seguimiento y Controles en la etapa de operación del PAE, se obtuvieron los siguientes resultados:

Teniendo en cuenta que el Ministerio de Educación ha establecido el modelo de seguimiento y control para las diferentes etapas del PAE.

### ***Resultados de la primera visita***

#### **Tabla 5 Lista de Chequeo de visita al primer Operador 2015**

Nombre del Operador: INTEGRA Y ASOCIADOS S.A.S

Año: 2015

Municipio: Pasto

Departamento: Nariño

País: Colombia

Fecha de recolección de la información: 22/09/2017

Etapas	Instrumentos (Formatos)	SI, existe el formato diligenciado	NO, existe el formato diligenciado	Observaciones
<b>Ejecución</b>	F2.1 Formato registro y control diario de asistencia - Operador	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
	F2.2 Formato informe de inversión y buen manejo del anticipo – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador

F2.3 Formato plan de inversión mensual – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
F2.4 Formato certificación rectores – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
F2.6 Formato informe de ejecución de recursos – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
F2.7 Formato de seguimiento compras locales – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
F2.8 Formato remisión complementos alimentarios-Preparado en sitio – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
F2.9 Formato remisión de víveres almuerzo – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
F2.10 Formato remisión complemento alimentario – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
F2.11 Formato reposición o faltantes complementos – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
F2.12 Formato reposición o faltantes víveres – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
F2.13 Formato verificación sede administrativa y bodega – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
F2.14 Formato verificador comedor RI-PS y ED – Operador	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
F2.15 Formato verificación de gramajes RI-PS y ED – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador

	F3.6 Formato plan de mejora - Operador	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
--	--	-------------------------------------	--	----------------------

De acuerdo a los resultados obtenidos del primer operador, se analiza que aunque el Ministerio de Educación Nacional, no había formalizado en el año 2015 el Monitoreo y control al PAE, los instrumentos ya se estuvieron empleando porque fueron condición para los avances y para el cierre del proyecto.

*Resultados de la segunda visita:*

**Tabla 6 Lista de Chequeo de visita al primer Operador 2016**

Nombre del Operador: Consorcio Alimentar PAE				
Año: 2106				
Municipio: Pasto				
Departamento: Nariño				
País: Colombia				
Fecha de recolección de la información: 23/09/2017				

Etapas	Instrumentos (Formatos)	SI, existe el formato diligenciado	NO, existe el formato diligenciado	Observaciones
<b>Ejecución</b>	F2.1 Formato registro y control diario de asistencia - Operador	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
	F2.2 Formato informe de inversión y buen manejo del anticipo – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
	F2.3 Formato plan de inversión mensual – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
	F2.4 Formato certificación rectores – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador

F2.6 Formato informe de ejecución de recursos – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
F2.7 Formato de seguimiento compras locales – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
F2.8 Formato remisión complementos alimentarios- Preparado en sitio – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
F2.9 Formato remisión de víveres almuerzo – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
F2.10 Formato remisión complemento alimentario – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
F2.11 Formato reposición o faltantes complementos – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
F2.12 Formato reposición o faltantes víveres – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
F2.13 Formato verificación sede administrativa y bodega – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
F2.14 Formato verificador comedor RI-PS y ED – Operador	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
F2.15 Formato verificación de gramajes RI-PS y ED – Operador.	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador
F3.6 Formato plan de mejora - Operador	<input checked="" type="checkbox"/>		Archivo del Operador

En los resultados evidenciados del segundo operador para el 2016, se observó que los formatos o instrumentos para el Monitoreo y control al PAE se han incorporado, lo que ha permitido lograr el cierre del proyecto. No obstante, los gerentes de estos proyectos

consideran que este seguimiento de cumplimiento es muy bueno, que genera tanta información y que solo se quedan como cumplimiento. Que se espera de las Instituciones Educativas, mayor participación porque están asumiendo un papel muy pasivo, porque ellos asumen un rol de benefactores, reciben, reciben, y su participación en el Monitoreo y Seguimiento es limitado, debería ser mucho más activo.

Como resultados de las dos visitas se considera que los operadores y la Secretaría de Educación se encuentran al tanto del Modelo de Seguimiento y Control, sus formatos o instrumentos se diligencian de tal manera que a los dos operadores les han permitido de manera exitosa cerrar sus proyectos en el tiempo acordado de duración del PAE por parte del operador. Es de precisar, que estos formatos los diligencia el Operador y son revisados por el interventor, que para este caso lo realiza la Secretaría de Educación Municipal. En la etapa de ejecución del PAE el operador asume al 100% responsabilidad sobre el diligenciamiento de los instrumentos y la Secretaria de Educación Municipal de Pasto, da el aval a los formatos con el fin de cumplir con lo estipulado en la contratación pública y algunos documentos se lleven a la plataforma SECOP.

Hasta aquí se puede resumir que los avances logrados en la contratación del PAE en el Municipio de Pasto, cumple con los procesos de contratación pública y satisfactoriamente han implementado el modelo de seguimiento y control del Ministerio de Educación Nacional, ya que lo anterior está regulado por una normatividad y son insumos para acceder al desembolso de anticipos y a su cierre. En otras palabras, los avances obtenidos desde la normatividad han permitido que el proceso de operación se realice de manera eficaz y eficiente. No obstante, no hay un control sobre cómo se opera el PAE en la parte operacional o práctica en las Instituciones Educativas, la normatividad no evidencia estos aspectos, donde se garantice unas normas sanitarias en la manipulación y la forma de entrega de los alimentos a los estudiantes. Y generar un valor agregado que se constituye en la formación, el “por qué” y el

“para que” de esos alimentos.

### **Plan de Mejoramiento en la ejecución del PAE**

**Título:** Propuesta de Mejora Programa de Alimentación Escolar PAE en la Institución Educativa Municipal Escuela Normal Superior de Pasto

**Presentación:** Una vez evidenciado los avances del PAE en el municipio de Pasto, en cumplimiento de sus objetivos específicos, se propone un “Plan de Mejoramiento”, titulado: *“Propuesta de Mejora Programa de Alimentación Escolar PAE en la Institución Educativa Municipal Escuela Normal Superior de Pasto”* cuyo propósito es facilitar los cambios necesarios para fortalecer la capacidad de receptores del PAE en las Instituciones Educativas, en los temas que por su especificidad, desarrollo y justificaciones técnicas corresponden hacer un seguimiento a las Instituciones Educativas. Así pues, con la firme convicción de aportar a la política pública en materia de desarrollo de monitoreo y seguimiento al PAE, él no afectará el modelo de Monitoreo y Control del PAE, establecido por el MEN (2015), a través de este Plan de Mejoramiento, se proponen acciones que se deben tener en cuenta en la operatividad del PAE en las Instituciones Educativas. En este sentido los Operadores del PAE tienen la obligación inmediata de cumplir con su objeto social y las funciones que les han sido conferidas, interiorizarlas y aplicarlas en una configuración institucional ordenada, racional y orientada a la prestación del servicio. El objetivo de este plan de mejoramiento es diseñar de manera simple y eficiente cómo es el proceso que se debe llevar en la entrega del producto al estudiantes, por qué es importante, como se lleva este servicio al estudiante, con el fin de evitar a futuro enfermedades, desperdicios y sobre todo no se informe al estudiante el *porqué* y el *para qué* del PAE.

**Objetivo:** Fortalecer la capacidad institucional a través de acciones en la etapa de ejecución del PAE en las instituciones educativas, caso de estudio Institución Educativa Normal Superior de Pasto.

**Acciones de Mejora:**

**Acción 1.** Debido a que los alimentados industrializados que el operador entrega en la Institución en cada uno de los salones de clase lo hace en cajas de cartón, se exigirá al operador que la entrega se haga en unos recipientes plásticos con una buena asepsia que asegure la ausencia de microorganismos bacterianos que puedan generar una infección en la población estudiantil.

**Acción 2.** Adecuar un lugar en la planta física de la institución con el cumplimiento de todas las condiciones que se requieran para acondicionar el comedor escolar donde los estudiantes puedan tomar los alimentos preparados que el operador deba suministrar conforme a la minuta propuesta y aprobada en el proceso de contratación.

**Acción 3.** Exigir al operador del PAE, entregar a la institución el carnet actualizado de salubridad de las personas manipuladoras de alimentos e incluir la certificación de formación actualizada en seguridad e higiene de alimentos; exigir el uso de un vestido de labor uniforme adecuado y mantener un excelente estado de higiene en manos, pelo, unas, etc.

**Acción 4.** Debido a que la institución en el momento no cuenta con el comedor escolar, el refrigerio está siendo repartido en el salón de clase y no todos los estudiantes lo consumen. La institución deberá programar una capacitación dirigida tanto a docentes como a estudiantes para aprovechar de mejor manera este complemento alimentario. Las capacitaciones se harían en los siguientes temas:

1. Tabla proteica y vitamínica de los alimentos que contiene cada ración (1 lácteo diario, 1 harina diaria mezclada con bienstarina, tres veces en la semana una fruta de cosecha y cuatro veces a la semana un dulce).

2. Forma de tomar los alimentos (un lácteo con una harina; 20 minutos después tomar la fruta y 10 minutos después tomar el dulce).

3. Manejo de la parte ambiental, con el propósito de crear una cultura de reciclaje, depositando los empaques y residuos orgánicos en los rincones ecológicos diferenciados por colores dispuestos en los salones de clase y en diferentes sectores de la Institución.

**Acción 5.** Implementar el proyecto Refrigerio al maletín, que consiste en motivar al estudiante que no quiera o no pueda consumir alguno de los alimentos de la ración diaria, lo pueda llevar a su casa para compartirlo en familia.

**Acción 6.** Mejorar el sitio de acopio de alimentos de la institución acondicionando el lugar con iluminación, aireación adecuada, dotación de mobiliario y electrodomésticos de refrigeración.

**Acción 7.** Solicitar a Secretaría de Educación Municipal – Alcaldía Municipal de Pasto, copia del contrato del operador del PAE para hacer seguimiento y control a la ejecución del mismo.

**Acción 8.** en la Institución Educativa Municipal Escuela Normal Superior de Pasto un formato de control diario de la entrega de refrigerios, el cual permita depurar mensualmente el número de estudiantes matriculados según el Sistema Integrado de Matrícula SIMAT.

**Beneficiarios Directos del Proyecto:** Estudiantes de la Institución Educativa registrados en el SIMAT que tienen este derecho.

**Beneficiarios Indirectos del Proyecto:** Comunidad en general, Operador del PAE, Institución Educativa, Secretaría de Educación Municipal y Ministerio de Educación Nacional.

**Aliados:** Operador del PAE, Institución Educativa, Secretaría de Educación Municipal y Ministerio de Educación Nacional.

### **Responsabilidad de las Acciones de Mejoramiento**

Acción 1. Operador

Acción 2. Institución Educativa

Acción 3. Institución Educativa y Operador

Acción 4. Operador del PAE, Institución Educativa, Secretaría de Educación Municipal y Ministerio de Educación Nacional.

Acción 5. Operador, Coordinador de Convivencia, Bienestar institucional y Director de Grupo

Acción 6. Institución Educativa y Operador

Acción 7. Rectoría de la Institución Educativa

Acción 8. Rectoría de la Institución Educativa

### **Recursos necesarios para las Acciones de Mejoramiento**

Acción 1. Recursos logística propios del Operador

Acción 2. Análisis del diseño de la planta física de la Institución Educativa

Acción 3. Carta de solicitud firmada por el Rector al Operador. Oficio recepción de la información del personal que manipula los alimentos por parte del Operador del PAE.

Acción 4. Diseño del contenido analítico para la capacitación de estudiantes y comunidad educativa de la Institución Educativa sobre el PAE y sus alimentos.

Acción 5. Diseñar una lista de chequeo para el docente con el fin de verificar la entrega de los alimentos al estudiante en su maletín.

Acción 6. Verificar el sitio de Acopio que cumpla los criterios de sanidad establecidos por saneamiento. Solicitar una visita a la Secretaría de Salud, específicamente a la oficina de saneamiento.

Acción 7. Correspondencia enviada a la Secretaría de Educación y hacer seguimiento a su respuesta.

Acción 8. Actualización del formato de control diario de la entrega de refrigerios

## **6. Conclusiones**

Una vez sistematizado los resultados del proceso investigativo, se continúa a las conclusiones como parte de la estructura del informe final del Trabajo de Grado presentando conclusiones y recomendaciones:

### **A nivel de conclusiones:**

En el marco de los constantes cambios realizados en la Gestión Pública se decidió determinar los avances en la contratación del Plan de Alimentación Escolar PAE, en el municipio de Pasto, tomando como caso de estudio la Institución Educativa Municipal Escuela Normal Superior de Pasto, con la finalidad de verificar el cumplimiento en la etapa de ejecución por parte del Ministerio de Educación, Secretaria de Educación, Institución Educativa y el Operador.

El interés de su investigadora trató de evidenciar que la gestión del PAE sea eficaz, transparente y ajustada a los parámetros de calidad, exigidos por el estado, mediante el desarrollo e implementación de la normatividad para la contratación de particulares con el Estado.

Entre los aspectos más importantes en el desarrollo de la investigación radicó en el acceso a la información que se tuvo mediante la plataforma SECOP, perfectamente se accede a la información sobre el proceso de contratación del PAE para los años 2015 y 2016; del cual se obtuvo una ficha de los dos operadores, que atendieron a los miles de niños/as con raciones de alimentos, en cumplimiento del contrato; es decir que Colombia hoy se proyecta a un Gobierno Abierto y Acceso a la información, a través de la ley estatutaria 1757 en Colombia, facilita el acceso a los resultados de la contratación pública; y así, visualizar políticas de un Buen Gobierno, eficiencia, eficacia, transparencia en la contratación del PAE, en el municipio de Pasto.

Para la etapa de ejecución del PAE, se apreció que el Ministerio de Educación Nacional, establece un Modelo de Seguimiento y Monitoreo, a través de formatos o instrumentos, en la fase o etapa de ejecución. En este sentido se diseñó, una lista de chequeo para obtener información del Operador sobre la existencia, con el fin, de tomar los correctivos necesarios para su optimización e incrementar el rendimiento, la calidad, la eficacia, la eficiencia y la efectividad de su gestión administrativa y operativa del PAE.

Cabe destacar que, uno de los beneficios más importante del uso fue una lista de chequeo sobre el modelo de seguimiento y monitoreo, lo constituye el hecho de que a través de él, se pueden medir y comparar los logros alcanzados en la etapa de ejecución de PAE relación con la contratación del operador del PAE, previstos en la contratación, y facilitar el cumplimiento de la responsabilidad ética, moral y legal que tiene un particular cuando contrata con el estado, del uso de los fondos y recursos públicos puestos a su disposición, mediante la asignación de presupuestos de gastos.

Por otra parte, el trabajo realizado demostró, a los responsables de la ejecución del PAE, la necesidad de llevar a cabo las planificaciones, originando con ello una mejora significativa en el proceso de formulación de presupuestos de acuerdo a las necesidades reales del Municipio o Departamento, con la finalidad de aumentar el grado de eficiencia en su ejecución.

Adicionalmente, se aprecia el fortalecimiento del control interno para el logro de los objetivos y metas, frente al Operador, ya que se constituye en un actor clave, él representa al Estado al suplir actividades de manera oportuna siendo eficaz y eficiente. Otro aspecto relevante en los formatos, hace referencia al número de estudiantes, el cual debe ser la fuente el SIMAT, así, se logró demostrar la necesidad de mejorar el registro en los formatos que actualmente están en uso.

Por otra parte, el presente trabajo de grado constituyó un medio de aprendizaje para el personal, tanto directivo como de apoyo, de la Coordinación desde la Institución Educativa del PAE, sobre el alcance, importancia y beneficios de asumir un rol de veedores del PAE; es decir, *“Es el mecanismo democrático de representación que les permite a los ciudadanos o a las organizaciones ejercer vigilancia sobre la gestión pública respecto de las diversas autoridades, en lo público y lo privado”*. (Ciudadanía Activa, 2007), por cuanto el modelo de seguimiento y monitoreo establecido por el Ministerio de Educación, limita la participación de la Comunidad Educativa (Rector, docentes, estudiantes, padres de familia y administrativos).

Igualmente, se reconoce la importancia del uso de una planificación; los procedimientos a seguir para realizar procesos de contratación del PAE de manera eficaz; instrumentos o formatos para el seguimiento o monitoreo para las Secretarías de Educación Municipal o Departamental, y al interior de ellas la conformación de equipos efectivos de trabajo para la identificación de los problemas, sus causas y soluciones; y cómo lograr una supervisión efectiva del PAE.

**A nivel de recomendaciones:**

- ✓ Organizar charlas y talleres a la comunidad educativa, con la finalidad de aumentar su participación y compromiso con el PAE de generar entre los niños/as hábitos saludables.
- ✓ Promover desde la Secretaría de Educación estrategias para incentivar la participación y el control social de los padres de familia para fortalecer el seguimiento a la operación del PAE.
- ✓ Proponer a las instancias competentes, realizar rendición de cuentas a la Comunidad Educativa, con la finalidad de mostrar el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos del PAE. Estos resultados obtenidos en años anteriores de forma comparativa para

verificar los avances que se han logrado, teniendo en cuenta los planes de desarrollo tanto municipal o departamental y lo nacional.

- ✓ Proponer Manuales de Normas y Procedimientos a los operadores en la manipulación de los alimentos al interior de las Instituciones Educativas.
- ✓ Realizar el uso de encuestas para calcular el grado de satisfacción de los beneficiarios (estudiantes) directos e indirectos del Programa de Alimentación Escolar PAE.

## Referencias Bibliográficas

Alcaldía Municipal de Pasto (2016) Plan de Desarrollo: Pasto Educado Constructor de Paz” 2016 –

2019. Recuperado en:

file:///C:/Users/liliana/Downloads/acuerdo\_012\_plan\_de\_desarrollo\_2016\_2019%20(3).pdf

Visitado 18/09/2017

Arias O., Hernando. (2014) Universidad Nacional Abierta y a Distancia “UNAD” Escuela De Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios “Ecacen” Programa Administración De Empresas 2014 Análisis Sobre La Administración Del Sistema General De Pensiones De Vejez, En El Régimen De Prima Media Con Prestación Definida En Colombia. En:

<http://stadium.unad.edu.co/preview/UNAD.php?url=/bitstream/10596/2793/1/9519567.pdf>.

Visitado: 10/09/2017

Brunete de la Llave, María Teresa. (2009) Los contratos de colaboración público-privada en la ley de contratos del sector público. Especial aplicación a las entidades locales. Editorial La Ley, Grupo Wolters Kluwer, Madrid. Nota al pie N°18, Pág. 54.

CEPAL. United Nations World Food Programme. (2010). Seguimiento y Evaluación: Herramientas Clave para Incrementar la Efectividad de los Programas Sociales Basados en Alimentos. Consulta Técnica Regional. Recuperado En:

[http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison\\_offices/wfp069066.pdf](http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp069066.pdf)

Visitado: 09/09/2017

Chevallier, Jacques. (2011) El Estado Posmoderno. Traducción de Oswaldo Pérez. Universidad Externado de Colombia, Pág. 33.

- Cohen, E., & Franco, R. (2005). Seguimiento y evaluación de impacto de los programas de protección social basados en alimentos en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. CEPAL.
- CONPES (2002). Consejo Nacional de Política Económica y Social Documento 3188. Evaluación De Impacto De Programas Sociales. Recuperado en:  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3188.pdf> Visitado: 09/09/2017
- Garretón Walker, Manuel Antonio (1937), Nuestro concepto de la política. Lircay, Santiago.
- Gómez Díaz de León, Carlos (2012). Administración Pública y Gobernanza: El papel de la ética en las organizaciones públicas. En: [http://www.spentamexico.org/v7-n3/7\(3\)109-122.pdf](http://www.spentamexico.org/v7-n3/7(3)109-122.pdf). Consultado el 07/09/2017.
- Goyes Moreno Isabel (2014). [Implementación de las Directrices Voluntarias de la FAO en las Políticas Públicas del Departamento de Nariño y del Municipio de San Juan de Pasto \(Colombia\). Periodo 2005-2013.](#) Recuperado en: <http://www.oda-alc.org/tag/colombia/page/3/> Visitado: 09/09/2017 Ministerio de Educación Nacional. Normatividad. Recuperado en: [http://mineducacion.gov.co/normatividad/1753/articles-353830\\_recurso\\_1.pdf](http://mineducacion.gov.co/normatividad/1753/articles-353830_recurso_1.pdf) Visitado: 09/09/2017
- Guerrero, Ornar (1997). Principios de Administración Pública. En: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/PRINCIPIOS%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf>. Consultado el 07/09/2017.
- Hernández, R.,; Fernández, C., & Baptista, P. (2010). Metodología de la investigación. (5 a ed.). México D. F.: McGraw-Hill.

Naciones Unidas (2005). Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe. Santiago de Chile

North, Douglass (1994), "Economic Performance Through Time", American Economic Review, vol. 84, No. 3, junio.

Mancipe González, Jéssica Alejandra. (2015) La Gestión De Lo Público Por Los Particulares En El Estado Contemporáneo: Análisis De Las AlianzasPúblicoPrivadas (App) En Colombia.

Universidad Del Rosario Facultad De Jurisprudencia. Bogotá D.C.

<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10745/43191981-2015.pdf?sequence=1> Visitado: 009/09/2017

Martínez Fajardo, C. (2004). Gestión y creación de conocimiento. Revista Innovar Journal Revista de Ciencias Administrativas y Sociales, 1(23), 13-23. Recuperado de

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/25063> Visitado: 07/09/2017.

Mendoza, Henry Antonio (2013). Impacto del gasto público en la dinámica económica Regional.

En: [http://portalweb.ucatolica.edu.co/easyWeb2/files/4\\_11317\\_dt017.%20Mendoza,%20Galindo%20y%20Vargas%202013.pdf](http://portalweb.ucatolica.edu.co/easyWeb2/files/4_11317_dt017.%20Mendoza,%20Galindo%20y%20Vargas%202013.pdf). Consultado el 09/09/2017.

MEN.Misterio de Educación Nacional.(s.f.)APP AlianzaPúblicoPrivadaspara la

InfraestructuraEducativa.Recuperado en: <http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-57231.html> Visitado en: 10/09/2017.

Ministerio de Educación Nacional. Documento CONPES Social. Consejo Nacional de Política Económica Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. (2007).

Ministerio de Educación Nacional. (2008) OficinaAsesora Jurídica República de Colombia.

Recupero: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-163677\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-163677_archivo_pdf.pdf).

Visitado: 09/09/2017

Recuperado en: [https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-](https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-177832_archivo_pdf_Conpes_109.pdf)

[177832\\_archivo\\_pdf\\_Conpes\\_109.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-177832_archivo_pdf_Conpes_109.pdf) visitado junio 13 del 2017.

Misterio de Educación Nacional.(s.f.)APP Alianza Público Privadas para la Infraestructura

Educativa. Recuperado en: [http://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-](http://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-57231.html)

[57231.html](http://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-57231.html) Visitado en: 10/09/2017.

Musgrave, R. A. (1959). Teoría de la Hacienda Pública. Edición Castellana de editorial Aguilar.

Ospina, S. (2001). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso

latinoamericano. Revista de Servicio Público, 52(1), (p.p. 25-55).

Oyarce, Hector (2011). Gerencia pública. En:

[http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Gerencia\\_Publica2011\\_HOYARC](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Gerencia_Publica2011_HOYARC)

E.pdf. Consultado el 09/09/2017

Picado, M. (1993). La Evaluación. San José, Costa Rica. Visión mundial Internacional. Recuperado

en <http://dns.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000184.pdf>. Visitado: 09/09/2017

Ponce R., María de Fátima. Pasco D. P., Mario Marcello. (2015) Guía de Investigación Gestión.

Universidad Pontificia Católica del Perú. ISBN: 978-612-4206-83-2 Recuperado en:

<http://cdn02.pucp.education/investigacion/2016/06/10202225/GUIA-DE->

[INVESTIGACION-EN-GESTION\\_LISTO\\_2X2\\_16nov\\_f2.pdf](http://cdn02.pucp.education/investigacion/2016/06/10202225/GUIA-DE-INVESTIGACION-EN-GESTION_LISTO_2X2_16nov_f2.pdf) Visitado: 09/09/2017

Ramírez, C. (2005). Fundamentos de Administración. Bogotá: Textos Universitarios.

Restrepo, J. C. (2012). El Gasto Público. En Gasto Público Social en Colombia .pág. 65.Bogotá:

Universidad Externado de Colombia.

Semana Educación. Los programas de alimentación escolar en los que Colombia debería fijarse.

(2017) Recuperado en: <https://store.semana.com/pagos/index.aspx?Id=76> Visitado en junio

13 del 2017.

Saunders, M.; Lewis, P., & Thornhill, A. (2009). *Research Methods for Business Students*. (5a ed.).  
Essex: Prentice Hall.