

No. **20** | ISSN 2744-8908 | Marzo del 2025

Estudios de caso en asuntos públicos

Generación de valor público y legitimidad a
través de mecanismos de control y
seguimiento: caso PAE Bucaramanga

Angélica Marcela Hernández Velazco y
Víctor Manuel Pallares Restrepo

Serie Estudios de Caso en Asuntos Públicos 2025

Edición No. 20

ISSN 2744-8908 (En línea)

Edición digital

Enero 2025

© 2025 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque Aulas

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

publicaciones@uniandes.edu.co

<http://gobierno.uniandes.edu.co>

Autores

Angélica Marcela Hernández Velazco, Víctor Manuel Pallares Restrepo

Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

María Margarita Zuleta

Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

María Alejandra Rojas Forero

Dirección de Investigaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Diego Iván Lucumí Cuesta

Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Miguel Ángel Campos Guaqueta

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Generación de valor público y legitimidad a través de mecanismos de control y seguimiento: caso PAE Bucaramanga¹

Por *Angélica Marcela Hernández Velazco*² y *Víctor Manuel Pallaes Restrepo*³

“El mejor medio para hacer buenos a los niños, es hacerlos felices”

Oscar Wilde

Resumen

El estudio de caso retrospectivo que se adelanta en el presente trabajo académico comprende el análisis de la toma de decisión frente al cambio de mecanismo de seguimiento y control del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el Municipio de Bucaramanga, el cual se dio en el año 2021. Esa toma de decisión, a la que hemos hecho alusión, se puede comprender como el desafío de la Secretaría de Educación del Municipio de Bucaramanga frente a la necesidad de incrementar el valor público y la legitimidad en la operación del programa, toda vez que, como se explicará en el desarrollo del estudio, el seguimiento y control del PAE trajo consigo unas implicaciones relevantes que generaron el apremio de considerar dicho cambio.

Palabras clave: Programa de Alimentación Escolar, valor público, legitimidad, seguimiento y control.

¹ Tesis de maestría: este estudio de caso fue presentado como tesis de Maestría en Gestión Pública en la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes en noviembre de 2023, bajo la dirección de Ángela María Guarín Aristizábal.

² Magíster en Gestión Pública, especialista en Derecho Privado Económico, Abogada. E-mail: am.hernandezv1@uniandes.edu.co

³ Magíster en Gestión Pública, especialista en Gerencia de Proyectos, Ingeniero Industrial. E-mail: vm.pallaes@uniandes.edu.co

Generation of public value and legitimacy through control and monitoring mechanisms: PAE Bucaramanga case⁴

By Angélica Marcela Hernández Velazco⁵, Víctor Manuel Pallares Restrepo⁶

Abstract

The retrospective case study presented in this academic work comprises the analysis of the decision-making process regarding the change in the monitoring and control mechanism of the School Feeding Program (PAE) in the Municipality of Bucaramanga, which took place in 2021. This decision-making process, to which we have referred, can be understood as the challenge faced by the Bucaramanga Secretariat of Education in addressing the need to increase public value and legitimacy in the operation of the program, especially since, as will be explained throughout the study, the monitoring and control of the PAE carried significant implications that created the urgency to consider such a change.

Keywords: School Feeding Program, public value, legitimacy, monitoring and control.

⁴ Master's Thesis: This case study was submitted as a Master's thesis in Public Management at the Alberto Lleras Camargo School of Government, Universidad de los Andes, in November 2023, under the supervision of Assistant Professor Ángela María Guarín Aristizábal.

⁵ Master in Public Management, Specialist in Private Economic Law, Attorney. E-mail: am.hernandezv1@uniandes.edu.co

⁶ Master in Public Management, Specialist in Project Management, Industrial Engineer. E-mail: vm.pallares@uniandes.edu.co

Tabla de contenido

1. Introducción	5
2. Antecedentes	7
3. Identificación de actores del Programa de Alimentación Escolar	9
4. Contexto y desarrollo	9
4.1. Llegada del Programa de Alimentación Escolar a la Secretaría de Educación de Bucaramanga	9
4.2. Seguimiento a la operación del Programa de Alimentación Escolar	10
4.3. Retos en la Operación del Programa de Alimentación Escolar	10
4.4. Crisis en el seguimiento a la operación del PAE en Bucaramanga	12
4.5. Cambio en la modalidad de seguimiento a la operación: Pasar de interventoría a supervisión directa por parte de la Secretaría de Educación	12
4.6. Generación de valor público y aumento de legitimidad a través del cambio de mecanismo de seguimiento y control	13
5. Toma de la decisión	14
6. Resultados	17
7. Conclusiones	19
8. Notas de docencia	21
8.1. Resumen del caso	21
8.2. Recolección de la información	23
8.3. Grupo objetivo	24
8.4. Objetivos de enseñanza	25
8.5. Plan de enseñanza	25
8.6. Consejos para solucionar el caso	30
9. Bibliografía	31
10. Anexos	36

Índice de gráficas

Gráfica 1. Línea de tiempo PAE.....	8
Gráfica 2. Organigrama equipo de supervisión PAE.....	16
Gráfica 3. Triángulo estratégico de Mark Moore.....	28

Índice de tablas

Tabla 1. Mecanismos de control y seguimiento PAE (2016-2022).....	10
Tabla 2. Actividades, fases y niveles del plan de enseñanza	26

1. Introducción

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) es una estrategia nacional que pertenece al sector educativo de Colombia. Este se encuentra regulado por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar Alimentos para Aprender (UApA), creada con el objetivo de fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar (DAFP, 2020). Los lineamientos vigentes se fijaron mediante la Resolución 335 del 2021 expedida por la UApA (UApA, 2021), en los cuales se indica que el objetivo general del PAE es:

Suministrar un complemento alimentario que contribuya al acceso, la permanencia, la reducción del ausentismo, y al bienestar en los establecimientos educativos durante el calendario escolar y en la jornada académica de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial desde preescolar hasta básica y media, fomentando hábitos alimentarios saludables y aportando al logro de las trayectorias educativas completas con resultados de calidad. (p.4)

Esta estrategia —llevada a la realidad— se traduce como el beneficio que obtienen millones de estudiantes del Sistema Educativo Público del país, al recibir un complemento alimentario durante sus jornadas académicas. Para el año 2022 la cobertura total del PAE a nivel nacional ascendió a 5 651 445 estudiantes beneficiados (UApA, 2022a).

Por lo anterior, el presente estudio de caso retrospectivo en asuntos públicos se considera relevante, en la medida en que analiza la toma de decisiones frente al control y seguimiento del PAE, siendo este un programa de gran impacto en la población estudiantil del sector educativo oficial de Colombia.

Desde un enfoque de gestión pública, la estrategia del PAE ofrece la oportunidad de generar valor público mediante la provisión de servicios de acuerdo con lo propuesto por Moore (1995): “se plantea el valor público como una medida dinámica de la percepción de la satisfacción de los deseos de los ciudadanos y clientes de las organizaciones públicas” sumado a que, en términos de —Meynhardt, Gómez y Schweizer 2014— “el valor público apunta a impactar la percepción de la comunidad y la sociedad, el bienestar colectivo y la calidad de vida” (Sanabria y Guzmán, 2021).

Para este caso específico, se eligió al Municipio de Bucaramanga con el fin de analizar el comportamiento en esta ciudad, en el marco de la decisión tomada en el año 2021 por la secretaria

de educación del Municipio de Bucaramanga —como gerente del PAE de la entidad territorial— frente a un escenario de disminución de legitimidad de la administración y las estrategias empleadas para generar mayor valor público al programa.

Las características particulares de Bucaramanga, que permitieron la exitosa inclusión de los Comités de Alimentación Escolar (CAE) en las actividades de seguimiento y control, como se reconoce en la evaluación de operaciones y de resultados del Programa de Alimentación Escolar (CNC, 2021), permiten la exploración de estrategias de gestión innovadoras susceptibles de replicación en las demás Entidades Territoriales Certificadas (ETC) existentes en el país, para que los gerentes públicos puedan intervenir escenarios similares que se presenten.

Tanto la reglamentación general en materia de contratación pública, como los lineamientos propios del PAE, permiten que sea la entidad territorial —que contrata la operación— quien tome la decisión y elija el mecanismo para realizar dicho seguimiento y control. Por lo tanto, el estudio de caso retrospectivo que se adelanta en el presente trabajo académico comprende el análisis de la toma de decisión frente al cambio de mecanismo de seguimiento y control del PAE en el Municipio de Bucaramanga en el año 2021, dentro del periodo en el cual fungió como gerente público la profesional Ana Leonor Rueda Vivas, secretaria de Educación de Bucaramanga desde el año 2016 hasta el año 2022.

Esa toma de decisión a la que hemos hecho alusión se puede comprender como el desafío de la secretaria de educación del Municipio de Bucaramanga frente a la necesidad de incrementar el valor público y la legitimidad en la operación del programa, toda vez que, como se explicará a lo largo del presente estudio, el seguimiento y control del PAE trajo consigo unas implicaciones relevantes que generaron el apremio de considerar el cambio del mecanismo de seguimiento y control.

Para analizar la decisión tomada por la secretaria de educación abordaremos los siguientes interrogantes ¿es recomendable para las ETC y los ordenadores del gasto cambiar de mecanismo de seguimiento y control de acuerdo con las circunstancias? ¿El cambio de mecanismo en el seguimiento al PAE de Bucaramanga generó valor público y legitimidad frente a las actuaciones de la administración? ¿Se evitaron irregularidades en el PAE con el cambio de mecanismo de seguimiento? ¿Están preparadas las entidades territoriales para asumir esta decisión? ¿Factores clave, como la permanencia del ordenador del gasto y la autonomía del mismo en la toma de

decisiones, fueron relevantes en el caso de Bucaramanga? ¿Condiciones iguales serán replicables en otras entidades territoriales?

El presente estudio de caso se construyó a partir de la revisión de documentos institucionales aportados por la Secretaría de Educación de Bucaramanga (SEB), notas de prensa, consulta de páginas web institucionales e informes de entes de control. Adicionalmente, se realizaron encuestas a los rectores de las instituciones educativas de Bucaramanga asociadas con el PAE y se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas a los siguientes actores vinculados al caso durante el espacio temporal estudiado: subdirector general de la UApA y secretaria de educación de Bucaramanga 2016-2022.

Los instrumentos metodológicos empleados en este estudio fueron construidos y analizados con base en la búsqueda de puntos comunes entre todas las fuentes mencionadas, de tal manera que al considerar que no se presentaron falencias en la ejecución del programa en la vigencia 2022 (CGR, 2023) y los demás resultados con motivo de la decisión tomada, fuera posible llegar a conclusiones como valorar la aplicación del mismo mecanismo en diferentes entidades territoriales por su grado de validez y pertinencia.

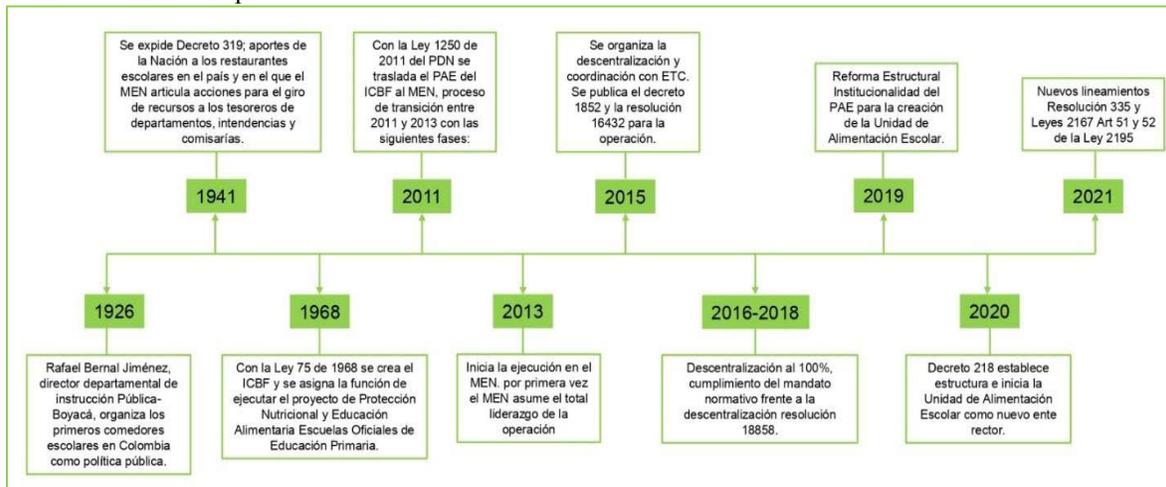
2. Antecedentes

Desde su creación, el programa se ha consolidado como una apuesta de la nación en materia de educación que busca estimular la permanencia estudiantil en el desarrollo de las trayectorias educativas completas para disminuir significativamente la deserción escolar (MEN, 2022). Este busca garantizar condiciones mínimas de alimentación que generan un estímulo tanto para el estudiante que está en el proceso educativo como para su núcleo familiar.

Es importante mencionar que la alimentación escolar en Colombia tuvo sus inicios bajo el nombre de comedores escolares en el año 1926, siendo un programa social con recorrido histórico cercano a los 100 años (UApA, 2022b). En principio fue administrado y organizado desde la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional (MEN), posteriormente su ejecución estuvo a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), aunque después volvió a ser competencia del MEN como se puede observar en la gráfica 1, donde se presenta la línea de tiempo del PAE, desde el año 1926 hasta la actualidad. Finalmente, desde el año 2016 se encuentra descentralizado en las ETC a través de las secretarías de educación departamentales, distritales o

municipales. Actualmente, la entidad que emite los lineamientos frente al PAE es la UApA, creada en el año 2020 para “fortalecer e impulsar la estrategia contra la deserción escolar y la protección de las trayectorias educativas completas” (MEN, 2020).

Gráfica 1. Línea de tiempo PAE



Fuente: adaptación de los autores a partir de UApA (2022).

La operación del PAE debe ser vigilada por las ETC que contratan su ejecución para que realicen seguimiento y control financiero, jurídico, técnico y administrativo mediante (i) interventoría externa a la ETC, (ii) interventoría con universidades o (iii) supervisión directa ejercida por la ETC a través de equipos interdisciplinarios. Lo anterior, en virtud del artículo 2.3.10.5.1 del Decreto 1852 del 2015 que señala lo siguiente frente al seguimiento y monitoreo del programa:

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.

Teniendo en cuenta la autonomía con la que se cuenta desde las entidades territoriales para llevar a cabo el seguimiento y control del PAE, en adelante se desarrollarán las actuaciones de la

secretaría de educación de Bucaramanga frente al caso en el periodo estudiado y la contribución de los demás actores relevantes en cada una de las situaciones particulares que se presentaron.

3. Identificación de actores del Programa de Alimentación Escolar

Los lineamientos técnicos y administrativos del PAE, plasmados en la Resolución No. 0335 del 2021 de la UApA indican en el título III un listado de actores a nivel nacional y territorial involucrados en el PAE como corresponsables de su adecuada y oportuna ejecución; sin embargo, teniendo en cuenta que a través de este trabajo se realiza un análisis del contexto en el cual se tomó la decisión desde la SEB acerca de elegir el mecanismo mediante el cual se realice el seguimiento y control al PAE. En el anexo 1, se detallan los roles e intereses de los actores más influyentes y relevantes en la toma de dicha decisión.

4. Contexto y desarrollo

4.1 Llegada del Programa de Alimentación Escolar a la Secretaría de Educación de Bucaramanga

Inicialmente, con la descentralización del PAE en las ETC, el Municipio de Bucaramanga ejecutó el programa desde la Secretaría de Desarrollo Social, sin embargo, a finales del año 2016 pasó a ser responsabilidad y competencia de la SEB. Cabe resaltar que en el Municipio de Bucaramanga la contratación pública se encuentra delegada en los secretarios de despacho (Alcaldía de Bucaramanga 2017 y 2020), por esta razón, la unidad de análisis se identifica desde la secretaría de educación y no desde el alcalde municipal.

En atención al tiempo en que la SEB se ha encargado del PAE, se encontró que, durante el lapso 2016-2022 se utilizaron diferentes modalidades para adjudicar la operación del programa (Vanguardia, 2016), como lo son la licitación pública y la selección abreviada a través de bolsa de productos por el mecanismo de Bolsa Mercantil (Alcaldía de Bucaramanga, 2017 y 2018); logrando en cada uno de esos procesos pluralidad de oferentes venciendo la dinámica de un solo proponente como se había presentado anteriormente en la entidad territorial (Orozco et al., s.f).

4.2 Seguimiento a la operación del Programa de Alimentación Escolar

Para el seguimiento y control del PAE a través del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop), se encontró que la SEB, dentro del mismo periodo, utilizó los diferentes mecanismos permitidos para tal fin. En cuatro vigencias implementó el seguimiento a través de interventoría con la Universidad Industrial de Santander, en una vigencia a través de interventoría externa y, durante el 2021, alternó entre interventoría externa y supervisión, con motivo de la toma de decisión sobre el cambio de mecanismo. Para el año 2022 mantuvo su decisión de cambio y realizó el seguimiento y control mediante supervisión directa con el equipo interdisciplinario de apoyo a la supervisión desde la SEB como se puede observar en la tabla 1.

Tabla 1. Mecanismos de control y seguimiento PAE (2016-2022)

AÑO	MECANISMO
2016	Interventoría con Universidad
2017	Interventoría con Universidad
2018	Interventoría Externa
2019	Interventoría con Universidad
2020	Interventoría con Universidad
2021	Interventoría Externa /Plan piloto de supervisión
2022	Supervisión directa por la SEB

Fuente: elaboración propia basado en consulta de SECOP.

4.3 Retos en la Operación del Programa de Alimentación Escolar

La operación del PAE desde su llegada a la SEB ha enfrentado diferentes retos. Primero, la planeación oportuna desde la vigencia anterior para realizar procesos de contratación que permitieran la entrega del PAE desde el primer día de clase del año siguiente; segundo, el alistamiento técnico requerido para iniciar la operación con el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en la normatividad vigente; tercero, la gestión presupuestal para alcanzar la financiación total del programa durante todo el calendario escolar. Sin embargo, pese a las oportunas prácticas administrativas adelantadas desde la SEB, el PAE del Municipio de Bucaramanga no fue ajeno a ser tendencia en medios de comunicación por situaciones desafortunadas que tuvieron impacto a nivel nacional.

En septiembre del año 2020 la Fiscalía General de la Nación (FGN), mediante el Boletín 35 671 (FGN, 2020), puso en conocimiento de la opinión pública la “judicialización de hombre

señalado de vender carne de caballo y de burro a los operadores de Plan de Alimentación Escolar” en el cual se mencionó al PAE del Departamento de Santander y el Municipio de Bucaramanga con el presunto suministro de carne equina en 2018 y 2019 (SEB, 2020).

Durante los años 2018 y 2019, época en la que ocurrieron los hechos informados en la noticia publicada por la FGN, el seguimiento y control al PAE se realizó a través de interventoría con Universidad. Dicha noticia, publicada en el año 2020, generó un debate de control político en el Concejo Municipal de la ciudad contra la secretaria de educación, en atención a que ella era la funcionaria encargada de la contratación y el seguimiento al PAE durante el periodo objeto de investigación judicial. El mencionado debate concluyó sin sanción a la secretaría de educación, toda vez que logró demostrar con evidencias el debido control y seguimiento a la operación (Concejo de Bucaramanga, 2020).

En dicho escenario, según la sesión del Concejo Municipal, se puso en conocimiento la gestión del equipo PAE de la SEB, donde se evidenció que atendieron de manera oportuna las quejas presentadas por rectores sobre la calidad de los productos cárnicos; así como la exigencia inmediata a los dos operadores del PAE para realizar el cambio de proveedores de carne. Adicionalmente, la Administración Municipal solicitó a la FGN el reconocimiento de la entidad en calidad de víctima, dentro del proceso penal adelantado contra el hombre acusado de realizar la venta ilegal de carne equina (Caracol Radio, 2020) (Vanguardia, 2020).

Es de resaltar que la Contraloría Municipal de Bucaramanga dio apertura al Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 3452 del 2020 con ocasión de la citada noticia, sin embargo, mediante auto del 14 de julio del 2023, ordenó el archivo del proceso (Contraloría de Bucaramanga, 2023) indicando lo siguiente:

En cuanto a los Señores (...) Y ANA LEONOR RUEDA VIVAS, quienes en virtud de sus cargos durante la vigencia 2019, si ostentaban la calidad de gestores fiscales, es importante reiterar que no obra prueba alguna que permita inferir la relación que durante el ejercicio de la gestión fiscal pudieron tener con el hecho irregular que presuntamente se generó en la ejecución del Programa de Alimentación Escolar del Municipio de Bucaramanga "suministro de carne de burro y caballo, motivo por el cual no existe un camino diferente que proceder con el archivo de la presente investigación. (p.78)

La noticia de la FGN generó indignación en la ciudadanía por la delicadeza e importancia del tema, sin embargo, en las diferentes etapas posteriores en virtud de las investigaciones realizadas al PAE de Bucaramanga, se determinó que no hubo irregularidades teniendo en cuenta que se contó con el material probatorio que demostró la debida diligencia y controles necesarios para atender la operación del programa de manera correcta.

4.4 Crisis en el seguimiento a la operación del PAE en Bucaramanga

Para el año 2021, la SEB contrató el seguimiento y control a la operación del PAE a través de interventoría externa y no interventoría con una universidad —tal como se venía haciendo— teniendo en cuenta la situación ocurrida en la vigencia anterior, sin embargo, para mitad de año la Administración Municipal enfrentó nuevamente otra situación mediática; en esta ocasión, promovida por la interventoría externa, que manifestaba a través de medios de comunicación que la SEB no había realizado pagos por sus meses laborados (Vanguardia, 2021).

Dicha situación en atención a que la interventoría externa no había presentado los informes de cumplimiento, razón por la cual no se encontraba al día con sus obligaciones contractuales para poder realizar el cobro al Municipio. Este escenario, generó presión mediática para persuadir a la secretaria de educación con el fin de apresurar el pago a la Interventoría Externa, toda vez que los titulares de medios de comunicación indicaban que la operación del PAE se suspendería debido a la falta de pago, situación que implicaba dejar sin el PAE a más de 36 000 estudiantes de la ciudad.

Finalmente, la secretaria de educación logró demostrar que la interventoría externa no había presentado debidamente las cuentas de cobro y por tal razón era inviable realizar pagos sin el cumplimiento de los requisitos legales. No obstante, puso a disposición de la interventoría el equipo requerido para revisar y agilizar el trámite de pago (Alcaldía de Bucaramanga, 2021).

4.5 Cambio en la modalidad de seguimiento a la operación: pasar de interventoría a supervisión directa por parte de la Secretaría de Educación.

La crisis descrita desembocó en la necesidad de analizar inmediatamente el camino a seguir: prorrogar el Contrato de interventoría externa por aproximadamente tres meses para finalizar el año escolar 2021 o convocar de nuevo a una interventoría con una universidad por el resto del año.

En el primer caso, significaba continuar con una interventoría externa que había demostrado falencias administrativas para la radicación oportuna de sus cuentas de cobro y con ello una presión

mediática para acelerar el pago de sus cuentas. En el segundo escenario, representaba contratar nuevamente a la entidad que estuvo realizando la interventoría en el año en que presuntamente ingresó la carne de equino al programa.

De acuerdo con la entrevista realizada a la secretaria de educación de Bucaramanga 2016-2022, estas dos opciones generaban incertidumbre en ella. No obstante, basada en la experiencia vivida a finales del 2020 por la noticia de la FGN, que le permitió defender su gestión no solo ante el Concejo Municipal sino en los diferentes entes de control, esta incertidumbre la llevó a considerar una tercera alternativa: conformar un equipo de apoyo interdisciplinario para realizar supervisión directa desde la SEB a la operación del PAE, con autonomía y atención oportuna, que reportara de inmediato cualquier alerta que se presentara en la operación del PAE ante el despacho de la Secretaría y así, conocer y resolver prontamente lo que correspondiera.

Esta decisión tenía un riesgo implícito, los dos entrevistados para este estudio coincidieron en que la interventoría en cualquiera de sus formas alejaba, en teoría, el riesgo de vinculación a procesos disciplinarios, fiscales e incluso penales, mientras que la supervisión acercaba ese riesgo a la ordenadora del gasto. De igual manera, ejercer la supervisión directa traía consigo mayor responsabilidad frente a los actores del PAE como rectores, estudiantes, veedurías y medios de comunicación.

Así las cosas, en el año 2021 la secretaria se encontró en un gran dilema, entre (i) cambiar el mecanismo de seguimiento y control que venía eligiendo, apostando a una nueva forma que permitiera aumentar el valor público del PAE, mejorar la reputación y legitimidad del programa frente a la ciudadanía y los actores del mismo, así como garantizar en mayor medida el debido cumplimiento de la normatividad del PAE; arriesgando y aumentando su propia responsabilidad disciplinaria, penal y fiscal, por asumir directamente las actividades de seguimiento y control o (ii) continuar con alguna de las dos alternativas ejecutadas, aunque esto representara la posibilidad de repetir las situaciones descritas, pero con el eximente de disminuir su responsabilidad directa.

4.6 Generación de valor público y aumento de legitimidad a través del cambio de mecanismo de seguimiento y control.

De acuerdo con lo propuesto por Moore (1995) “se plantea el valor público como una medida dinámica de la percepción de la satisfacción de los deseos de los ciudadanos y clientes de las organizaciones públicas” sumado a que, en términos de -Meynhardt, Gómez y Schweizer, 2014-

“el valor público apunta a impactar la percepción de la comunidad y la sociedad, el bienestar colectivo y la calidad de vida” (Sanabria y Guzmán, 2021).

Asimismo, en términos de Moore (1998):

Los directivos necesitan medir el valor que producen sus organizaciones. Las actividades de sus organizaciones consumen diariamente recursos públicos. Y, cada día, dichas operaciones producen efectos reales en la sociedad, intencionados o no. Si los directivos no pueden dar cuenta del valor de sus esfuerzos a través de un balance de sus logros, la legitimidad de su tarea queda mermada. (p. 101)

Por consiguiente, en el presente estudio de caso se interpreta que la gestión de la secretaria se puede analizar a la luz de los conceptos desarrollados por Moore, toda vez que se enmarcan en la toma de su decisión como una medida para incrementar la legitimidad de la administración y seguir generando valor público en el PAE a través del mecanismo de seguimiento y control más idóneo.

5. Toma de la decisión

Teniendo en cuenta que faltaban cerca de 3 meses para completar el calendario académico del año 2021, la secretaria de educación optó por realizar una prueba piloto que consistió en conformar un equipo interdisciplinario de profesionales y técnicos en áreas de administración, contaduría, derecho, finanzas, alimentos y sistemas como grupo de apoyo a la supervisión directa para realizar el seguimiento y control al PAE.

Tal y como lo expuso la secretaria en la entrevista realizada para el desarrollo de este estudio de caso, dicha prueba piloto se concibió con el ánimo de reunir a profesionales independientes, libres de recomendación política y relación con los operadores, para ampliar el grado de imparcialidad al momento de realizar el seguimiento y control. Asimismo, dispuso que el equipo recibiera honorarios que permitieran su movilización oportuna hacia las bodegas y colegios y que sus cuentas de cobro tuvieran prioridad y una diligente gestión para que contaran con los medios y recursos necesarios al momento de hacer sus actividades contractuales de apoyo a la supervisión.

A través de la oficina de contratación de la SEB, convocó los diferentes perfiles requeridos para conformar el equipo de supervisión directa, a través de invitaciones a presentar hojas de vida por medio de entidades como el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), bolsas de empleo e Instituciones de Educación Superior (IES) de la región.

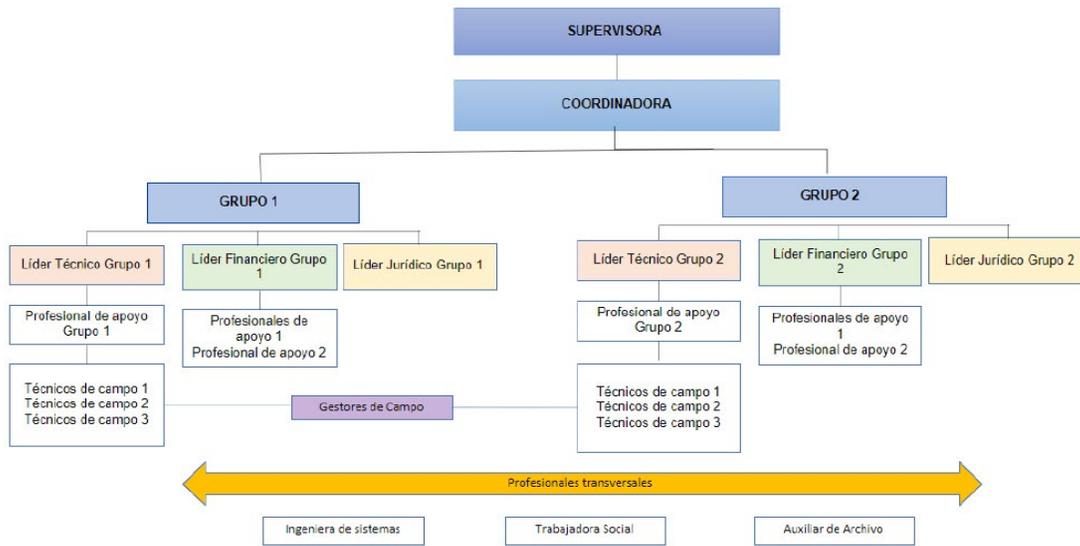
Una vez conformado el equipo interdisciplinario de supervisión directa, se realizaron capacitaciones para garantizar una ejecución transparente de los recursos públicos invertidos en el PAE y generar un sentido de pertenencia y compromiso de los profesionales con el programa (Secretaría de Educación BGA, 2021a).

De manera temprana el equipo de supervisión identificó situaciones importantes a las que se debía prestar especial atención y dichas apreciaciones fueron incluidas en la Ficha Técnica de Negociación para la contratación del PAE de la vigencia 2022.

Al terminar el año 2021, el PAE de Bucaramanga fue calificado con Excelencia en la rendición de cuentas adelantada por la SEB, donde una funcionaria de la UApA reconoció “la labor y el gran trabajo que ha hecho el ente territorial de Bucaramanga” en el marco de la Segunda Mesa Pública del PAE del 2021 (Secretaría de Educación, 2021b).

Para la vigencia 2022, la Secretaría ratificó la prueba piloto realizada y conformó un equipo interdisciplinario para adelantar el seguimiento y control a través de supervisión directa de la SEB, con aproximadamente 25 profesionales encargados de las diferentes temáticas del PAE, bajo la supervisión de una funcionaria de planta y una persona encargada de la coordinación del equipo. Asimismo, se decidió que cada componente tuviera un líder que atendiera toda la información y la compilara con los demás líderes para estar articulados desde todas las áreas, como se puede observar en la gráfica 2.

Gráfica 2. Organigrama equipo de supervisión PAE.



Fuente: Secretaría de Educación de Bucaramanga (2022).

De acuerdo con la información que aportó la SEB para el presente estudio de caso (SEB, 2022) y la entrevista realizada a la secretaria de educación 2016 – 2022, en el inicio de la operación del PAE del año 2022, el equipo de supervisión en la visita de verificación de calidad de productos, realizada en las bodegas de los operadores, encontró inconsistencias en una de las facturas de compra de carne de cerdo, razón por la cual se llevaron a cabo visitas de la Secretaría de Salud Municipal para el decomiso de dicho alimento, pues el operador no logró acreditar las condiciones para disponer del mismo.

Tal inconsistencia concluyó en que se presentó una factura presuntamente adulterada y la totalidad de la carne de cerdo no correspondía al proveedor que emitió la factura, por lo que la Alcaldía de Bucaramanga interpuso denuncia penal por falsedad en documento privado (Alcaldía de Bucaramanga, 2022) y de manera inmediata se negó la autorización para suministrar la carne de cerdo que en esa oportunidad no pasó el control de seguimiento realizado por el equipo de la supervisión directa de la SEB.

Asimismo, en lo corrido del año, el equipo de supervisión identificó situaciones en que eventualmente el operador incurría en incumplimiento y generó cerca de 180 hallazgos a los dos operadores que significaron un descuento mensual en las cuentas de cobro, por cada uno de los hallazgos que el operador no subsanó o no justificó, tal como se analizó en el Informe de

Supervisión del PAE 2022 presentado por el equipo de supervisión directa a través de la supervisora, suscrito el 27 de diciembre del 2022.

6. Resultados

Luego de documentar la toma de decisión de la secretaria de educación en el cambio de mecanismo de seguimiento y control del PAE Bucaramanga, se enviaron invitaciones para participar en una encuesta virtual a los 45 rectores de las instituciones educativas oficiales priorizadas con el PAE de Bucaramanga, teniendo en cuenta, de manera estratégica, que ellos son los líderes de los comités de alimentación escolar de cada institución y están al tanto de los pormenores de la ejecución del PAE; lo anterior, con el fin de conocer su percepción frente a la operación, el seguimiento y control del PAE, así como su preferencia entre interventoría o supervisión directa.

Respecto a los resultados de las encuestas aplicadas a los rectores de las instituciones educativas, actores relevantes teniendo en cuenta que como líderes de los CAE son las personas que realizan una vigilancia directa y constante al seguimiento y control del PAE, se logró una muestra de 21 encuestados, representada en una tasa de respuesta del 47 % aproximadamente frente a la población total de 45 rectores de instituciones priorizadas con PAE. Las encuestas arrojaron un resultado favorable para la operación del PAE en Bucaramanga, con un porcentaje de 90,5 % de satisfacción, de los cuales el 38,1 % de los encuestados manifestó un grado de satisfacción muy alto. Asimismo, estos 21 participantes indicaron que prefieren la supervisión directa con un 61,9 % frente a la interventoría externa con un 38,1 %.

Adicionalmente, se incorporaron de manera estratégica al presente estudio de caso de gestión pública entrevistas con actores que hicieron parte del proceso durante los hechos objeto de estudio. Lo anterior, con el objetivo de encontrar una visión interna de la organización, es decir, de la SEB y también la perspectiva desde el nivel nacional a través de la UApA, razón por la cual se realizaron entrevistas semiestructuradas a la tomadora de decisiones, secretaria de educación 2016-2022 y al subdirector general de la UApA.

En virtud de las entrevistas realizadas, desde una óptica institucional, la supervisión puede representar un mejor mecanismo toda vez que existe una comunicación y conocimiento más inmediato de las situaciones y desde allí se puede actuar rápidamente; no obstante, es una decisión complicada a cargo del gerente público que ejerce la ordenación del gasto, pues debe sopesar entre

el programa mismo y su responsabilidad personal ante los entes de control, de acuerdo con la entrevista desarrollada al subdirector general de la UApA, para el presente estudio de caso.

Asimismo, el funcionario de la UApA destacó la desinformación en territorio y los medios de comunicación que en muchas ocasiones no tienen apropiado el nombre del programa y lo denominan un plan o que hace parte del ICBF cuando ya no pertenece a esta entidad, así como la carga de que muchas personas consideran tener una experticia en temas de alimentación y hacen exigencias al PAE que no corresponden con la estructura del programa.

De manera particular recordó algunos escándalos del PAE, y manifestó que cada uno de ellos tiene un trasfondo técnico y complejo enmarcado en la operación del PAE, por lo que los problemas estructurales del PAE en ocasiones han llevado a que los riesgos se conviertan en noticia llamativa que en algunos casos descontextualizó la realidad del programa, razón por la cual debe existir una diferencia entre corrupción y problemas operativos del programa.

Frente a los mecanismos para ejercer el seguimiento y control al PAE, el funcionario indicó que descartaría en principio la interventoría externa toda vez que se conforma de empresas especializadas con ánimo de lucro que en ocasiones sacrifican la calidad de la operación por el menor costo de salarios de su equipo y rotación constante del personal. No obstante, resalta el trabajo de las interventorías a través de universidades, teniendo en cuenta que desde la academia se puede recolectar la información y tener un laboratorio de soluciones. Finalmente, indicó que, frente a la pregunta entre supervisión o interventoría externa, considera más pertinente la supervisión, ya que en la medida en que las cosas se hagan en la propia casa, habrá más sentido de pertenencia y atención en que las actividades se desarrollen bien, a pesar del desgaste administrativo. Sin embargo, como ordenador del gasto, estaría mejor elegir la interventoría dado que la responsabilidad fiscal, penal y administrativa es mayor al ejercer supervisión directa. Así las cosas, la supervisión directa tiene más riesgo para el funcionario, pero mejor resultado para el programa.

De otro lado, apostarle al cambio de mecanismo de seguimiento y control dados los resultados tempranos del equipo de supervisión que permitieron mejorar la calidad de la operación y verificar el cumplimiento oportuno de las obligaciones de los operadores, valió la pena, según lo expresado por la secretaria de educación de Bucaramanga 2016-2022, en la entrevista realizada para este estudio.

Frente a la operación del PAE 2022, dicha vigencia fue auditada en el año 2023 por la Contraloría General de la República (CGR) y en el Informe de Auditoría de Cumplimiento se determinó que el PAE de Bucaramanga para la vigencia 2022 no presentó ningún hallazgo de ningún tipo, indicando puntualmente que “no se presentaron falencias en la ejecución del contrato, dando cumplimiento de la normativa aplicable al manejo de los recursos administrados para el Programa de Alimentación Escolar, con todas las fuentes de financiación, durante la vigencia 2022” (CGR, 2023).

En igual sentido, la detección oportuna de situaciones irregulares por parte del equipo de apoyo a la supervisión en el año 2022 permitió que se tomaran correctivos oportunos frente a la distribución de un producto cárnico que no cumplía con los requisitos establecidos para su consumo.

7. Conclusiones

Bajo el análisis de toda la información recopilada se encontraron los siguientes hitos con el cambio de mecanismo a través de la supervisión directa: (i) presentó mejoras reflejadas en detección oportuna a una eventual irregularidad con la carne de cerdo, (ii) generó buenos reportes ante los entes de control y (iii) mejoró la satisfacción del PAE entre sus actores.

Por otra parte, se concluye que el cambio de mecanismo de seguimiento y control en el Municipio de Bucaramanga fue importante en la medida en que, más allá de superar obstáculos como los hallazgos emitidos por parte de los entes de control, detuvo la pérdida de legitimidad generada por los diferentes titulares de prensa en los que mencionaban presuntas fallas administrativas de la interventoría del PAE de Bucaramanga que ponían en riesgo la operación. Lo anterior puede atribuirse a una mejora sustancial en el relacionamiento entre la operación contratada y el personal vinculado para realizar apoyo a la supervisión directa al programa.

La toma de la decisión del cambio de mecanismo también fue importante en lo que respecta a las relaciones y comunicación entre las instituciones educativas y la SEB, pues al ser un equipo de apoyo a la supervisión directa desde la entidad territorial, los rectores recibían mayor atención oportuna a sus solicitudes, situación reflejada en la detección de alertas que fueron atendidas rápidamente.

Como aprendizaje de este estudio de caso se encuentra que la decisión tomada por la gerente pública protagonista del mismo, cuenta con elementos que permiten ubicar esta gestión como generación de valor público al PAE de Bucaramanga y aumento de legitimidad en la Administración Municipal, en el marco de los conceptos del triángulo estratégico de Mark Moore en la medida en que:

1. Existió una idea de cambiar el statu quo para mejorar las condiciones de un programa que tenía un colectivo de individuos beneficiarios.
2. Fortaleció los procedimientos administrativos e instancias como los CAE donde están actores relevantes que validan la legitimidad del programa.
3. Buscó y contó con el apoyo administrativo para desplegar la estrategia de atracción de personal y consolidación del equipo.

De manera adicional, se destaca que, dentro del plan piloto para la implementación del equipo de supervisión directa, la convocatoria para seleccionar a este personal se realizó de manera abierta a través de una convocatoria con bolsas de empleo y universidades de la región, lo cual evitó que los profesionales contratados vinieran de alguna recomendación política o económica que impidiera su objetividad en la ejecución de sus actividades. Esta estrategia destaca la ética profesional que debe existir por parte de los gerentes públicos en la implementación de cualquiera de los mecanismos de seguimiento y control, toda vez que las actuaciones de los servidores públicos deben estar fundamentadas en la transparencia y la ética para que las necesidades públicas se satisfagan de la mejor manera posible.

Frente a las preguntas planteadas en el presente estudio de caso, se llega a los siguientes planteamientos:

Se recomienda que las ETC y los ordenadores del gasto estudien la posibilidad de cambiar el mecanismo de seguimiento y control de acuerdo con las circunstancias de su entidad, intentando realizar, de manera inicial, un plan piloto como el que se desarrolló en la ciudad de Bucaramanga.

El cambio de mecanismo en el seguimiento al PAE de Bucaramanga generó valor público y legitimidad frente a las actuaciones de la administración, teniendo en cuenta que atendió de

manera oportuna las circunstancias propias del programa y permitió vigilar de manera estricta el cumplimiento de las obligaciones de los operadores.

La supervisión directa permitió evitar irregularidades en el PAE con hechos como la carne de cerdo, que terminó en denuncia penal de la ETC ante la FGN por la presunta adulteración de documento privado.

Las ETC deben analizar su capacidad organizacional para asumir la decisión de elegir por el mecanismo de seguimiento y control más adecuado para su entidad.

Es importante que el gerente público cuente con experiencia en el PAE para que reconozca la realidad del programa tanto de manera operativa como administrativa y pueda tomar decisiones con la mayor cantidad de información posible.

Finalmente, optar por el cambio a supervisión directa aplica cuando el tomador de decisión cuenta con la información necesaria de antecedentes del programa, de la operación en territorio y la realidad de las circunstancias en las diferentes instituciones educativas; además, con un diagnóstico exhaustivo de sus capacidades organizacionales, la extensión del territorio y la dispersión de la población.

8. Notas de docencia

8.1 Resumen del caso

En este estudio de caso retrospectivo se analiza la decisión tomada en 2021 por la secretaria de educación del Municipio de Bucaramanga, en su rol de gerente del Programa de Alimentación Escolar (PAE) de la entidad territorial. Dicha decisión respondió a los retos identificados a partir de las experiencias acumuladas en las vigencias anteriores, en las cuales el seguimiento y control del Programa se llevaron a cabo mediante interventoría universitaria y externa. Estas experiencias plantearon el desafío de aumentar el valor público en la prestación del PAE y, con ello, fortalecer su legitimidad frente a la comunidad.

Lo anterior, conllevó a que la Secretaría de educación interviniera en esta situación de manera directa a través de estrategias alrededor del control y seguimiento, con el fin de que se incrementara el valor público y se le devolviera la legitimidad a la administración frente a la manera de ejecutar el programa, debido a que, aunque se contaba con un equipo interventor, contratado para realizar el seguimiento, se seguían presentando dificultades en la ejecución. Por consiguiente,

el escenario en el que se encontraba la gerente del PAE generó una disyuntiva frente a lo que podría ser la mejor opción para solucionar los inconvenientes y convocó a analizar y decidir si se mantenía para el año 2022 la interventoría externa o decidía conformar un equipo interdisciplinario para realizar la supervisión directa desde la SEB.

Por ello, previendo la ejecución del programa en el 2022, desde el año anterior, la SEB inició la exploración de alternativas de solución y, en septiembre del 2021, dio inicio a un plan piloto como una nueva estrategia de seguimiento directo. Lo anterior, con el fin de seleccionar a los mejores profesionales para conformar un equipo interdisciplinario que realizara el seguimiento y control, pero en esta oportunidad, estando vinculados directamente con la administración para atender las necesidades del programa de manera oportuna y resolverlas en el menor tiempo posible. En este sentido, la Secretaría de educación dio apertura a una convocatoria a través de las diferentes entidades que tienen sede en el municipio, como IES, el Sena y otros, para contratar a dicho equipo interdisciplinario.

Esta estrategia de ejercer el seguimiento y control a través de la supervisión directa desde la SEB, a través del apoyo de un equipo interdisciplinario, se implementó para toda la vigencia de 2022 debido a que el plan piloto implementado en la vigencia anterior trajo consigo resultados tempranos que favorecieron la operación del Programa.

La implementación del nuevo mecanismo de seguimiento y control a través de la supervisión directa, permitió que la Auditoría de Cumplimiento realizada por la Contraloría General de la República a la operación PAE de la vigencia 2022, determinara que “no se presentaron falencias en la ejecución del contrato, dando cumplimiento de la normativa aplicable al manejo de los recursos administrados para el Programa de Alimentación Escolar, con todas las fuentes de financiación, durante la vigencia 2022” (CGR, 2023).

Lo anterior, sumado a los cerca de 180 hallazgos realizados por el equipo de apoyo a la supervisión a los operadores del PAE, significó un descuento mensual en las cuentas de cobro por las situaciones que los operadores no subsanaron o justificaron y con ello, una atención especial por parte de los operadores para atender los requerimientos del equipo de supervisión, toda vez que la no atención a los mismos les representaba pérdidas económicas. Esto a su vez, incrementó la

mejora en la prestación del servicio y consigo el aumento de valor público en la operación del PAE.

8.2 Recolección de la información

Para desarrollar este estudio de caso retrospectivo se recolectó información cuantitativa y cualitativa, tanto de fuentes primarias como de fuentes secundarias.

Como fuente primaria, se utilizó la información recopilada a través de entrevistas semiestructuradas, las cuales fueron realizadas de manera estratégica buscando aportes tanto de la perspectiva nacional como de la local. Por lo tanto, se acudió a los siguientes actores vinculados al caso durante el espacio temporal estudiado: subdirector general de la UAyA y secretaria de educación de Bucaramanga 2016-2022. Estas entrevistas se realizaron durante la construcción de este documento en el segundo semestre de 2023 y con ellas se buscó la recopilación de las experiencias y enseñanzas más importantes adquiridas por los protagonistas a través de las actuaciones en torno al caso.

Además, se realizaron encuestas virtuales a los rectores de las instituciones educativas que reciben el PAE en Bucaramanga, siendo ellos los líderes de los Comités de Alimentación Escolar (CAE). Es de resaltar que, las características particulares de Bucaramanga en cuanto a la exitosa inclusión de los CAE en las actividades de seguimiento y control, como se reconoce en la evaluación de operaciones y de resultados del Programa de Alimentación Escolar (CNC, 2021), permiten la exploración de estrategias de gestión innovadoras susceptibles de replicación en las demás ETC existentes en el país, para que los gerentes públicos puedan abordar en escenarios similares dentro de los cuales se presenten situaciones parecidas. Por ello fue determinante para la selección de los rectores como actores encuestados.

La información de fuentes secundarias se recopiló principalmente a través de la revisión de documentos como:

- i) Lineamientos técnicos y administrativos del PAE
- ii) Documentos de contratación de la operación del PAE en la entidad
- iii) Informes de gestión de la administración municipal
- iv) Informes de supervisión e informes de interventoría del programa
- v) Información publicada en la página web de la alcaldía municipal

- vi) Noticias publicadas en los medios relacionadas con el PAE de Bucaramanga en el periodo estudiado
- vii) Documentos y publicaciones relacionadas con el PAE
- viii) Informes de Entes de Control
- ix) Sesiones del Concejo Municipal de Bucaramanga

Una vez recopilada la información de las distintas fuentes, se realizó un análisis orientado a identificar puntos comunes entre las perspectivas de los actores involucrados en el seguimiento del PAE en Bucaramanga. Este ejercicio no solo permitió responder a la pregunta central del estudio, sino también extraer conclusiones sobre la aplicabilidad del modelo en otras entidades territoriales, evaluando su validez y pertinencia

El alcance de la metodología aplicada en este estudio de caso se centra en analizar el proceso de toma de decisiones de la Secretaría de Educación, con el propósito de compartir estrategias que puedan servir a otros gerentes públicos de Entidades Territoriales Certificadas (ETC). Estas estrategias buscan ofrecer herramientas para examinar el contexto de cada entidad y considerar la adopción de mecanismos de control y seguimiento que contribuyan a aumentar el valor público y la legitimidad, a partir de los principios del triángulo estratégico de Mark Moore. Para ello, se plantean elementos clave como: contar con información suficiente sobre los antecedentes del programa, comprender su operación en el territorio y la realidad de las instituciones educativas, así como realizar un diagnóstico integral de las capacidades organizacionales, la extensión territorial y la dispersión de la población atendida.

8.3 Grupo objetivo

Este caso está dirigido a estudiantes y docentes de maestrías en gestión pública y puede ser utilizado particularmente en cursos como “Gestión pública orientada a resultados”, “Planeación estratégica en el sector público” y “Gestión pública local y territorial”, teniendo en cuenta que los programas de estos cursos se plantean como objetivo entender a, través del estudio de casos exitosos, cómo se deben diseñar e implementar estrategias que mejoren la gestión y generen mayor valor público. Particularmente, este caso aborda acciones desarrolladas solamente en Bucaramanga como una de

las 97 ETC del país, por lo cual, los conocimientos adquiridos frente al estudio de este caso pueden ser aplicados en las 96 ETC restantes o en las entidades territoriales que se certifiquen a futuro.

8.4 Objetivos de enseñanza

Objetivo general: extraer las principales características del caso con el fin de desarrollar una visión crítica sobre los retos y oportunidades presentados y proponer alternativas de mejora en la gestión pública en el contexto específico de gobiernos subnacionales.

Objetivos específicos:

Reconocer e identificar los retos a los que se enfrenta un gerente público en el contexto colombiano.

Identificar y analizar los diferentes actores estatales y no estatales que pueden participar en las dinámicas de implementación de políticas y programas públicos, a partir de sus roles, motivaciones e intereses.

Explorar estrategias de gestión que garanticen la coordinación entre actores y promuevan la toma de decisiones basada en evidencias.

Apropiar los fundamentos del triángulo estratégico de Mark Moore como marco para las alternativas a implementar frente a los desafíos en la gestión pública.

8.5 Plan de enseñanza

En este plan se describen los lineamientos facilitadores para el uso docente del caso dentro de los cursos mencionados en el apartado de “grupo objetivo”. En aras de lograr los objetivos planteados anteriormente, se propone definir tres fases o momentos de estudio en clave de A. introducción, B. desarrollo y C. cierre. La fase de desarrollo está dividida en dos niveles: nivel I o exploratorio y nivel II o aplicativo, como se muestra en la tabla 2. A continuación, se describen las actividades que podrán ser realizadas por momentos y niveles alrededor del presente caso:

Tabla 2. Actividades, fases y niveles del plan de enseñanza

	Nivel I (Exploratorio)	Nivel II (Aplicativo)
A. Introducción	- Socialización de los objetivos de la actividad y de los elementos fundamentales del caso por parte del docente.	
	A1. Lectura del caso completo por parte de los estudiantes (se excluye del caso la identificación de actores que se encuentre en el anexo 1).	A2. Lectura del caso simplificado por parte de los estudiantes (se excluye del caso la identificación de actores que se encuentre en el anexo 1, el desarrollo a partir del apartado 4.5 y las conclusiones del caso).
B. Desarrollo	B1. Exploración de estrategias y reconocimiento de actores en el caso.	B2.1 Parte I - Reconocimiento de actores y planteamiento de estrategias. B2.2 Parte II - Apropiación de los fundamentos del triángulo estratégico de Mark Moore. - Mejoramiento de estrategias a partir de los fundamentos estudiados. B3.3 Complementaria - Debate: desarrollo de visión crítica
C. Cierre	C1. Reflexión: - Dificultades y oportunidades frente a las actividades desarrolladas. - Invitación a replicar los conocimientos adquiridos.	

Fuente: elaboración propia.

A. Introducción

Los estudiantes adelantarán la lectura del caso conforme al nivel seleccionado por el docente para desarrollar las actividades en clase. Esta actividad se realizará de manera preliminar, con el fin de que el espacio en la sesión sea aprovechado para que el docente adelante la introducción del caso y socialice los elementos fundamentales del mismo y los objetivos de la actividad a desarrollar.

B. Desarrollo

Nivel I (Exploratorio)

Para desarrollar las actividades en el nivel exploratorio, los estudiantes deben realizar la lectura del caso completo. A partir de dicha lectura, el curso completo sustraerá a los actores estatales y no estatales más relevantes del caso a nivel nacional y local, con el fin de construir un listado con los roles asociados, de tal manera que el curso sea dividido por grupos de 4 o 5

estudiantes, asignando un rol a cada grupo. Posteriormente, cada grupo procederá a sustraer las estrategias más significativas utilizadas por el protagonista del reto público alrededor del rol que le fue asignado, estableciendo en una escala de 1 a 5 el grado de influencia que podría tener su rol frente a la estrategia implementada e identificada; siendo (1) influencia muy baja y (5) influencia muy alta.

Nivel II (Aplicativo)

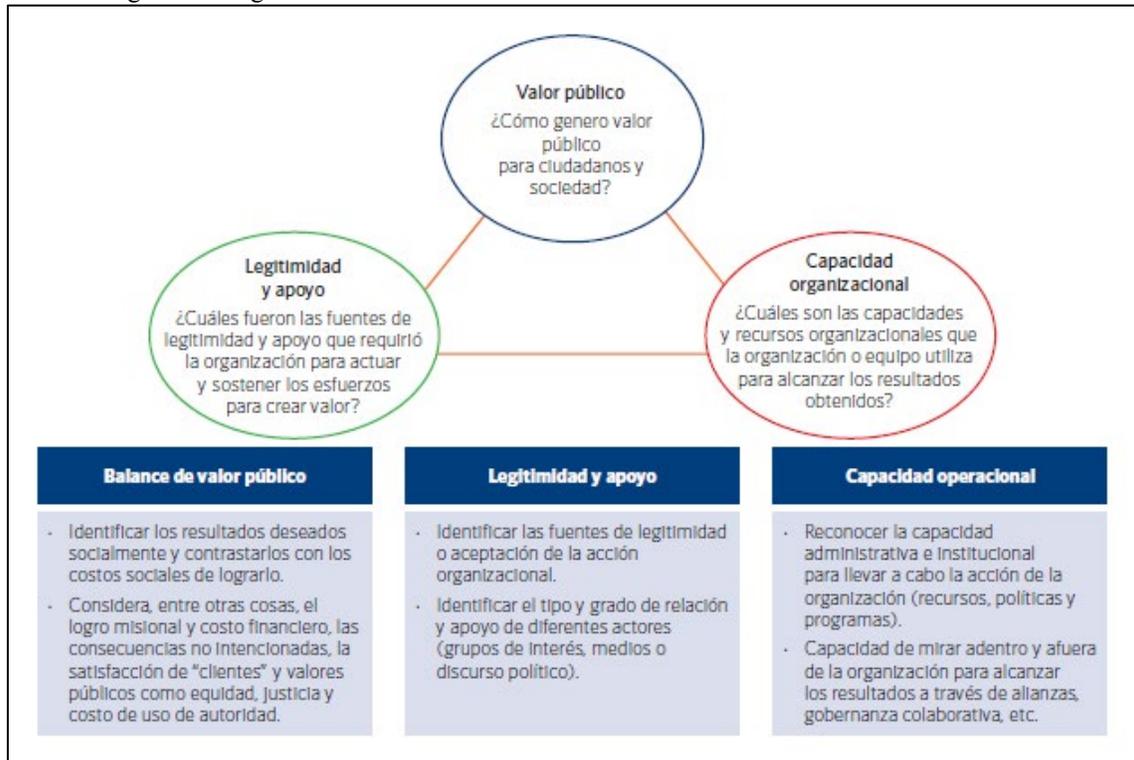
El nivel aplicativo incluye un componente asociado con el triángulo estratégico de Mark Moore, siendo esta una herramienta valiosa para afrontar desafíos públicos, debido a que brinda pautas importantes para la construcción de estrategias que den respuesta a los retos alrededor de la consideración de la factibilidad y el apoyo con que se cuenta, y el valor público generado por las acciones a tomar. Como se muestra en la gráfica 3, esta herramienta consta de tres vértices: valor público, legitimidad y apoyo y capacidad organizacional.

La metodología definida por Moore hace referencia a la creación de valor público como una integración de tres elementos: el balance o “contabilidad” de valor público, el contexto o la provisión de legitimidad, y la capacidad operacional para llevar a cabo la creación de este valor público (Moore, 2013, como se citó en Sanabria y Guzmán, 2021).

Para afianzar los conocimientos relacionados con el triángulo estratégico de Moore, se sugiere utilizar los siguientes videos de la plataforma YouTube:

1. https://www.youtube.com/watch?v=J0MLqSoty4&ab_channel=BerenschotB.V.
2. https://www.youtube.com/watch?v=igYD8xo4LKE&ab_channel=LeanCompetencySystem
3. https://www.youtube.com/watch?v=igYD8xo4LKE&ab_channel=LeanCompetencySystem

Gráfica 3. Triángulo estratégico de Mark Moore.



Fuente: Moore (2013). Adaptado por Sanabria y Guzmán (2021).

La actividad del nivel aplicativo puede dividirse en dos partes principales y una complementaria. Para desarrollar esta actividad es necesario que —de manera preliminar— los estudiantes hagan la lectura del caso, sin embargo, para este nivel, el docente solamente suministrará un documento simplificado, en el cual, además de la identificación de actores del anexo 1, se oculte el desarrollo a partir del apartado 4.5 y las conclusiones del caso, dando a los estudiantes la información suficiente sobre antecedentes y contexto para realizar un diagnóstico y presentar alternativas de solución.

Posteriormente, para desarrollar la parte I, el curso completo procederá a realizar la actividad del nivel I, y adicionalmente, en cada grupo de trabajo, se elaborará un listado de los actores no incluidos en el documento simplificado y que son relevantes para dar solución al caso a partir de alianzas estratégicas. Además, a partir del actor o rol asignado, se debe identificar desde cada grupo cuáles son los actores con mayor poder y cuáles son los actores más cercanos o a fin para iniciar una estrategia en conjunto.

Como entregable de esta parte de la actividad, se debe proyectar una estrategia en la cual se visualicen todos los actores involucrados, la capacidad operativa aportada por cada uno y la articulación o interacción necesaria entre ellos para llevar a cabo la estrategia. Hasta este punto, las alternativas o estrategias propuestas por los estudiantes podrán ser generales, es decir, pueden abordar cualquier componente del programa en cuestión, bien sea la operación o el seguimiento.

Para desarrollar la parte II de esta actividad, los estudiantes deben mejorar la estrategia inicialmente planteada para solucionar el caso, pero en esta ocasión, enmarcados en los fundamentos del triángulo de Moore, con el fin de analizar el incremento de las capacidades operativas u organizacionales como ruta para robustecer el valor público y recuperar la legitimidad. Para esta parte se sugiere delimitar el incremento de las capacidades operativas a estrategias que busquen el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y control en pro del valor público y la legitimidad y apoyo. El entregable de esta parte debe incluir la construcción del contexto de legitimidad y apoyo en el que se encontraba la administración, la descripción de las capacidades operativas con las que se contaba y la identificación del valor público generado por el programa; además, se debe presentar la estrategia de la Parte I **mejorada**.

Como actividad complementaria, el docente definirá, de forma delimitada, las dos opciones disponibles en el reto público del caso completo. Se hará énfasis solamente en el seguimiento y control y se les planteará a los estudiantes la disyuntiva entre la implementación de una interventoría externa o una supervisión directa. El curso se dividirá en dos grandes grupos para realizar un **Debate**: a cada grupo se le asignará una posición, bien sea interventoría o apoyo a la supervisión; posteriormente, dispondrán de 25 minutos para construir el material con el que contarán los voceros de cada grupo para defender su posición en el debate bajo un esquema de preguntas orientadoras. Como parte del desarrollo de visión crítica mencionado en los objetivos de enseñanza, se abre en este espacio la posibilidad de discutir acerca de las consecuencias de la decisión tomada por la gerente pública y considerar la existencia de algunas alternativas adicionales en el caso que podrían haber funcionado mejor.

Una vez concluidas las actividades, cada estudiante deberá entregar un documento corto de reflexión y grupalmente deberán enviar el consolidado de todos los entregables asociados a las actividades seleccionadas por el docente.

C. Cierre

Una vez finalizadas las actividades en la clase, se sugiere que el docente recuerde los objetivos de enseñanza y realice un barrido de las dificultades presentadas por los estudiantes y el grado de cumplimiento de los objetivos planteados.

Por otra parte, se recomienda que el docente realice una reflexión acerca de cómo el triángulo estratégico de Moore es una herramienta valiosa para afrontar retos públicos y permite establecer un equilibrio y estrecha relación entre sus componentes. La lectura que normalmente se le ha dado al triángulo estratégico de Moore define la capacidad operativa necesaria para lograr determinado valor público; sin embargo, al finalizar estas actividades, se sugiere que el docente haga énfasis en cómo en este caso, al incrementar de manera estratégica y organizada el vértice de capacidad operativa, se experimenta un mejoramiento directamente proporcional en los vértices de valor público y legitimidad. Adicionalmente, el docente puede dar a conocer los distintos mecanismos de recolección de información que están descritos a lo largo del caso desarrollado.

Por último, sería ideal invitar a los estudiantes a desarrollar una visión crítica e identificar situaciones similares en las cuales puedan replicar las estrategias propuestas e implementadas con éxito alrededor del presente caso.

8.6 Consejos para solucionar el caso

Para llegar a la solución del caso, se recomienda realizar un buen mapeo de los actores involucrados y evaluar al detalle cada uno de los componentes del triángulo estratégico de Moore frente a la situación. Como guía pueden utilizarse las siguientes preguntas o planteamientos: ¿Cuál es el valor público generado por el programa? ¿Con cuáles estrategias podría incrementarse el valor público? ¿Qué actores tienen mayor grado de influencia en el caso? ¿Cómo se ve afectado o beneficiado cada actor a partir de las estrategias planteadas? ¿Con qué capacidad operacional cuenta la entidad? ¿Qué implicaciones tienen las intervenciones en la legitimidad y la capacidad operacional?

9. Bibliografía

- Alcaldía de Bucaramanga (2017). Alcaldía adjudicó contrato del PAE: 32 mil estudiantes se beneficiarán con la alimentación escolar, desde el inicio de clases, en el 2018. (s.f). <https://versionantigua.bucaramanga.gov.co/noticias/alcaldia-adjudico-contrato-del-pae-32-mil-estudiantes-de-bucaramanga-se-beneficiaran-con-la-alimentacion-escolar-desde-el-inicio-de-clases-en-el-2018/>
- Alcaldía de Bucaramanga (2018). La Alcaldía de Bucaramanga abrió licitación para contratar el PAE de 2019 y de los primeros cuatro meses de 2020. (s.f). <https://versionantigua.bucaramanga.gov.co/noticias/37322-2/>
- Alcaldía de Bucaramanga. (2021). *La interventoría del Programa de Alimentación Escolar, PAE, ya radicó su primera cuenta de cobro.* <https://www.bucaramanga.gov.co/noticias/la-interventoria-del-programa-de-alimentacion-escolar-pae-ya-radico-su-primera-cuenta-de-cobro/>
- Alcaldía de Bucaramanga. (2022). *Alcaldía interpone denuncia ante la Fiscalía contra operador del PAE por presunta falsedad en documento privado.* <https://www.bucaramanga.gov.co/noticias/alcaldia-interpone-denuncia-ante-la-fiscalia-contra-operador-del-pae-por-presunta-falsedad-en-documento-privado/>
- Caracol Radio. (2020). *Alcaldía se declara víctima del escándalo de la carne de burro.* Caracol Radio. https://caracol.com.co/emisora/2020/09/21/bucaramanga/1600724068_521191.html
- Centro Nacional de Consultoría. (2021). *Realizar una evaluación de operaciones y de resultados del Programa de Alimentación Escolar (PAE) a partir de su transferencia al Ministerio de Educación Nacional.* Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/PAE_MIN_EDUCA_Informe_Resultados_11052021.pdf
- Concejo de Bucaramanga. (2020). *Plenaria virtual viernes 06 de noviembre 2020 hora: 8:00 a.m.* YouTube. https://www.youtube.com/live/7URzsKe90lY?si=rRjtiKIBBY4_OIAF

Contraloría General de la República. (2023). *Informe de Auditoría de Cumplimiento*. (pp.170).

Contraloría Municipal de Bucaramanga. (2023). *Auto de archivo proceso de responsabilidad fiscal No. 3452 del 14 de julio de 2023*.

Decreto 1852 de 2015: Por el cual se adiciona el Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el párrafo 4° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, el párrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar - PAE. Ministerio de Educación (septiembre 16 de 2015).

Decreto 0032 de 2017: Por medio del cual se hace una delegación de facultades en materia de contratación y ordenación del gasto en los secretarios de Despacho de la Administración Municipal. Alcaldía de Bucaramanga (marzo 16 de 2017).

Decreto 218 de 2020: Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender. Departamento Administrativo de la Función Pública (febrero 14 de 2020).

Decreto 0220 de 2020: Por medio del cual se derogan los Decretos Municipales No. 0017 del 18 de enero de 2017 y No. 106 del 30 de marzo de 2020 y, se delega el ejercicio de competencias en materia contractual y de ordenación del gasto Municipal. Alcaldía de Bucaramanga (junio 09 de 2020).

Fiscalía General de la Nación (2020). *Fiscalía logró judicialización de hombre señalado de vender carne de caballo y de burro a los operadores de Plan de Alimentación Escolar*. Fiscalía General de la Nación. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-logro-judicializacion-de-hombre-senalado-de-vender-carne-de-caballo-y-de-burro-a-los-operadores-de-plan-de-alimentacion-escolar/>

Ministerio de Educación Nacional MEN (2020). *El Gobierno Nacional lanza la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar: 'Alimentos para Aprender'*. Ministerio de Educación. <https://www.mineducacion.gov.co/porta/salaprensa/Comunicados/393289:El->

Gobierno-Nacional-lanza-la-Unidad-Administrativa-Especial-de-Alimentacion-Escolar-
Alimentos-para-Aprender

- Ministerio de Educación Nacional MEN (2022). *Nota técnica. Deserción Escolar en Colombia: Análisis, Determinantes y Política de Acogida, Bienestar y Permanencia*. Ministerio de Educación. https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_34.pdf
- Moore, M (1998) La estrategia organizativa en el sector público. En: *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós. (pp.101).
- Moore, M (2013) *Recognizing Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore, M (2015) *Mark Moore interview: what is public value*. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=igYD8xo4LKE&ab_channel=LeanCompetencySystem
- Moore, M (2019) *Minicollege Mark Moore bij Berenschot (#1) - Creating Public Value*. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=J0MLqSoty4&t=10s&ab_channel=BerenschotB.V.
- Moore, M (2019) *Mark Moore discusses the concept and history of public value*. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=cO5gnFISi_c&t=3s&ab_channel=HarvardKennedySchoolExecutiveEducation
- Moore, M (2019) *Interview with Professor Mark Moore about public value context*. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=aFY4Mvlc8xc&t=303s&ab_channel=HarvardKennedySchoolExecutiveEducation
- Orozco et al (s.f.) *De un único oferente a la pluralidad de contratistas bajo el Gobierno de la ética*. Alcaldía de Bucaramanga. <https://versionantigua.bucaramanga.gov.co/el-atril/download/ARTICULO-CIENTIFICO-GOBIERNO-DE-LA-ETICA.pdf>
- Resolución 335 de 2021: Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos – Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar. Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar Alimentos para Aprender. (Diciembre 23 de 2021)

Sanabria Pulido, P y Guzmán Botero, A. (2021). Creación de valor público y rol en políticas públicas. En *Políticas públicas, valor público y gobernanza colaborativa: el caso de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio*. (pp.97). Ediciones Uniandes.

Secretaría de Educación de Bucaramanga. Declaraciones sobre el Programa de Alimentación Escolar PAE. (2020). <https://www.seb.gov.co/index.php/2020/09/22/inocuidad-y-calidad-exigidas-en-la-contratacion-del-plan-de-alimentacion-escolar/>

Secretaría de Educación de BGA. (2021a). *En el receso estudiantil seguimos trabajando por la calidad y excelencia. El equipo de supervisión del Programa de Alimentación Escolar recibe capacitación para asegurar la prestación del servicio con la exigencia y transparencia que caracteriza a @AlcaldiaBGA.* Twitter. <https://x.com/EducacionBGA/status/1448019057396142081?s=20>

Secretaría de Educación de Bucaramanga. (2021b). *El PAE en Bucaramanga es calificado con excelencia.* Recuperado el 31 de octubre de 2023, de <https://www.seb.gov.co/index.php/2021/12/01/el-pae-en-bucaramanga-es-calificado-con-excelencia/>

Secretaría de Educación de Bucaramanga. (2022). *Entrega de informe de supervisión del programa de alimentación escolar – PAE 2022.*

Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar Alimentos para Aprender UApA (2022a). *Reporte SIMAT con corte a 30 de septiembre de 2022.* App Power BI. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjI3ZTdiYzItNjEzYy00NTc0LWIwZTktMDljMDk0ZjJiZW4iwiwidCI6Ijc3ODRmYTgwLTA1MTUtNDU5YS05N2UzLTQwMTEzZjllNWFiYyJ9&pageName=ReportSection2505b04ae833c6f5178d>

Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar Alimentos para Aprender UApA (2022b). *Nota técnica. Estrategia de transparencia y eficiencia en el programa de alimentación escolar (PAE).* Ministerio de Educación. https://www.mineducacion.gov.co/1780/articulos-363488_recurso_8.pdf

Vanguardia (2016). *Tres consorcios operarán el PAE en Bucaramanga*. <https://www.vanguardia.com/politica/tres-consorcios-operaran-el-pae-en-bucaramanga-JDVL356609>

Vanguardia (2020). *Nuevos detalles de la investigación por venta de carne de caballo y burro al PAE en Santander*. <https://www.vanguardia.com/politica/nuevos-detalles-de-la-investigacion-por-venta-de-carne-de-caballo-y-burro-al-pae-en-santander-CX2909051>

Vanguardia. (2021). *Interventoría pide liquidación anticipada del PAE en Bucaramanga por falta de pago*. Vanguardia. <https://www.vanguardia.com/politica/interventoria-pide-liquidacion-anticipada-del-pae-en-bucaramanga-por-falta-de-pago-KG4091682>

10. Anexos

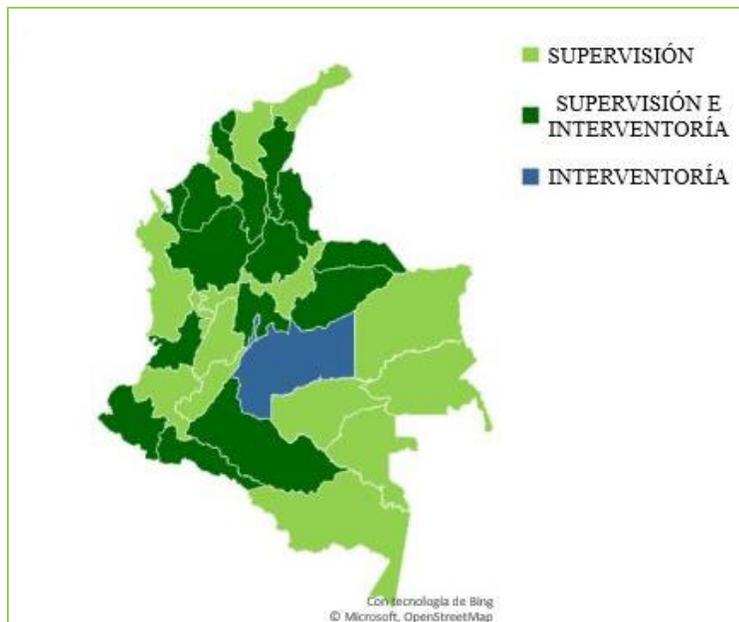
Anexo 1. Mapa de actores.

ACTOR	ROL	INTERESES
Secretaria de Educación de Bucaramanga	Es el actor central de este estudio de caso retrospectivo. Quien desde la entidad territorial tomó la decisión que estamos analizando. En términos generales, las Secretarías de Educación de las ETC son las encargadas de velar por el funcionamiento del programa en territorio, tienen actividades de coordinación mancomunadas con la UApA. También se encargan de la asignación, distribución y focalización de establecimientos educativos en cada una de sus territorialidades.	El interés de la secretaria de Educación frente a este caso es contar con un equipo idóneo para realizar el seguimiento y control al PAE, de tal manera que no se presenten irregularidades y que, en caso de presentarse, sean detectadas oportunamente.
Rectores de las Instituciones Educativas Focalizadas	Son los encargados de facilitar la operación en las Instituciones Educativas (IE), asignando espacios físicos, cupos, actualizando el registro de beneficiarios, verificando y certificando que los complementos alimentarios se suministren como corresponde. Además, son líderes de los Comités de Alimentación Escolar (CAE), que representan la participación ciudadana dentro de las IE.	El interés de los rectores frente al caso es que el programa se ejecute de manera adecuada y que se les brinde un acompañamiento apropiado bajo esquemas de diálogo efectivo y oportuno.
Estudiantes priorizados	Son beneficiarios directos del PAE, consumen los complementos alimentarios suministrados en el programa.	El interés de los estudiantes es recibir condiciones óptimas de calidad e inocuidad de los alimentos y tener amplia cobertura para que todos puedan consumir el PAE.
Padres de familia	Son beneficiarios indirectos del PAE, realizan veeduría ciudadana y en casos particulares, reclamos o denuncias formales.	El interés de los padres de familia es que sus hijos reciban condiciones óptimas de calidad e inocuidad de los alimentos.
Entes de control	Son los encargados de evaluar la gestión del PAE y de investigar las irregularidades que puedan presentarse.	El interés de los entes de control se centra en verificar la correcta ejecución de los recursos públicos por parte de la entidad territorial para llevar a cabo el PAE, so pena de iniciar procesos administrativos, disciplinarios, fiscales y/o penales.
Interventorías contratadas	Se encargan de realizar el seguimiento de las actividades desarrolladas por el operador con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones pactadas.	Como parte de la decisión, su interés es que sigan contratando sus servicios o que se ajusten los requerimientos de seguimiento a sus capacidades y competencias.
Equipo de apoyo a la supervisión	Son los responsables de brindar apoyo al seguimiento y control de la operación del PAE. El personal de apoyo a la supervisión permite una gestión activa y permanente del programa.	Como parte de la decisión, su interés es que sigan contratando sus servicios o que se ajusten los requerimientos de control y seguimiento a sus capacidades y competencias.
Unidad Administrativa Especial de	La unidad se constituye como el epicentro de la gestión administrativa del programa y primera gran responsable del buen desarrollo y ejecución	Su interés es que se fortalezcan los mecanismos de seguimiento y control al programa. Asimismo, que se atiendan los

Alimentación Escolar UApA	del mismo. Es imprescindible la labor comunicativa y de enlace que adelanta con las entidades territoriales certificadas.	lineamientos de la UApA por parte de las ETC.
Operadores contratados	Son los encargados de suministrar los complementos alimentarios a los beneficiarios, bajo los estándares y lineamientos definidos por la UApA y la ETC.	Su interés particular es que las actividades de seguimiento sean flexibles y que más allá de un seguimiento rígido se les brinde acompañamiento.

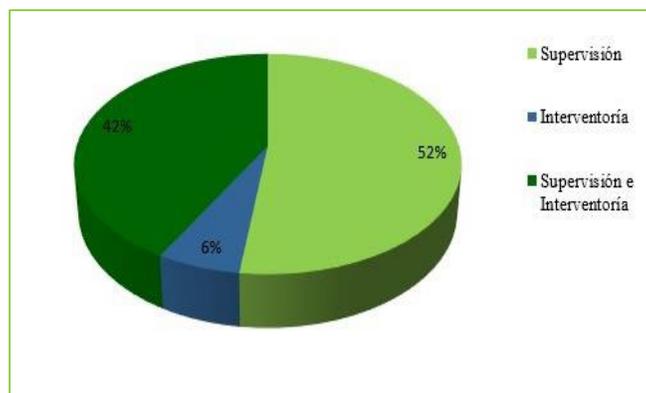
Fuente: elaboración propia.

Anexo 2. Distribución mecanismos de seguimiento por departamentos.



Fuente: elaboración propia.

Anexo 3. Proporción mecanismos de seguimiento por departamentos.



Fuente: elaboración propia.

Esta serie de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes publica casos de docencia, con el objetivo de brindar insumos para la educación, formación y entrenamiento en temas de asuntos públicos. Los casos buscan identificar y analizar experiencias de la práctica de lo público, y explorar problemas de organizaciones y actores, para recoger lecciones y documentar procesos de cambio y aprendizaje en gestión y políticas públicas. Estudios de caso de asuntos públicos busca fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la implementación, la evaluación de políticas públicas y la gestión de lo público.

gobierno.uniandes.edu.co