

Efectos de una alimentación corrupta

ALIMENTACIÓN, CORRUPCIÓN Y PRENSA: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PAE DURANTE EL AÑO 2018¹

[SEGUNDA ENTREGA]

Antonio D'Angelo, Juan Manuel Flórez,
Andrés Felipe Rodríguez

Estudiantes 9° grado - Integrantes grupo de
investigación "Alimentación escolar y política"

Mario Felipe Ortega

Director Centro de Estudios Sociales, Gimnasio
Campestre.

Correspondencia para los autores:

mfortega@campestre.edu.co

Recibido: 28 de febrero de 2020

Aceptado: 27 de marzo de 2020

¹ Este trabajo en sus dos entregas asume la palabra corrupción desde una mirada dual. **Corrupción política:** manejos inadecuados o ilegales en el marco de la esfera pública. **Corrupción biológica:** específicamente la degradación o descomposición de materia orgánica en el caso de alimentos.

El presente artículo es producto del trabajo realizado en el marco del programa Jóvenes Investigadores, con el grupo adscrito al Centro de Estudios Sociales enfocado en temas relacionados con alimentación escolar. Los autores han venido familiarizándose con el tema, definiendo su propuesta investigativa y generando avances-resultados por los últimos tres años. Durante este tiempo, el grupo investigativo ha tenido la oportunidad de publicar una primera entrega de avances en esta revista (2019), presentar avances/resultados en el Congreso Mundial para el Talento de la Niñez (Bogotá-2019) y en el Simposio de Investigación Estudiantil-Gimnasio Campestre (Bogotá - 2019 y 2020), liderar actividades académicas relacionadas con la alimentación y su alcance social en la Universidad de la Sabana, en trabajo conjunto en el Programa de Gastronomía.



Fotografía: Alejandro Sánchez G.

RESUMEN

El presente artículo es la segunda entrega de una investigación que aborda la relación entre alimentación escolar, corrupción y prensa digital, a través de la implementación del Programa de Alimentación Escolar - PAE durante el año 2018 en Colombia. El ejercicio completo consiste en evidenciar las razones que llevaron a la implementación del programa a través de dinámicas corruptas y los impactos generados a nivel alimentario y educativo dentro de la población escolar, en el marco de la divulgación de distintos medios digitales de circulación nacional sobre la materia.

Palabras clave: Colombia, corrupción política, alimentación, Programa de Alimentación Escolar - PAE, función social de la prensa, organismos de control.

SUMMARY

This article is the second installment of a research that addresses the relationship between school nutrition, corruption and digital press, through the implementation of the School Nutrition Program (PAE for its Spanish acronyms) during the year 2018 in Colombia. The whole exercise consists of evidencing the reasons that led to implementing the program through corrupt dynamics and the nutritional and educational impacts generated in the school population, within the framework of disseminating different digital nationwide media on the matter.

Key words: Colombia, political corruption, feeding, School Nutrition Program (PAE for its Spanish acronyms), social purpose of the press, control organisms.

SEGUNDA ENTREGA DEL ARTÍCULO:

El lector se encuentra ante un artículo que corresponde a una segunda entrega (valga aclarar que es, además, la entrega final, en la que se presenta el cierre del proceso investigativo de los autores como grupo de Jóvenes Investigadores). En esa dirección los contenidos que aquí se encuentran agrupados tienen sentido investigativo y editorial en función de su conexión con la primera entrega (Vol. 18 Número 1, enero - junio de 2019) que lleva el mismo título de base. En esta entrega en la que se anticipa el propósito investigativo de las presentes líneas, relacionado con la necesidad, en el marco de la implementación del PAE durante el año 2018, de

“preguntarse por la condición tan sistemática de la experiencia de corrupción a nivel territorial a pesar de la existencia de recursos estatales que deberían cumplir con labores de supervisión [...] y a pesar de la tarea de visibilización de casos por parte de la prensa. Labor de divulgación informativa que en todo caso es preciso cualificar y juzgar” (D’Angelo, Flórez y Rodríguez, 2019).

El lector también echará de menos el recurso teórico de aspectos ampliados que se anunció en la primera entrega y cuya ausencia corresponde al proceso de toma de decisiones hecho por el grupo en el último año. Por tal motivo, no tendrán figuración alguna en este cierre los estudios sobre corrupción y medios de comunicación y sobre corrupción y organismos de control; los estudios de Federico Corredor y Valentina Cortés (2018) acerca de la inoperancia de las contralorías para combatir la corrupción; y de Diego Mazorra y Carolina Isaza (2018) acerca de la relación entre la percepción de corrupción y divulgación de casos de corrupción en entornos comunicativos. Aunque hicieron parte valiosa de nuestra labor bibliográfica en su primera fase, y cuya lectura recomendamos a quienes aborden temáticas afines a este trabajo, estos recursos no figuran en este cierre con la intención de concentrar el análisis y las conclusiones en los recursos teóricos que alcanzaron a hacer parte de la primera entrega y que están directamente relacionados con el concepto de corrupción y varias de sus aristas.

Antes de proceder a presentar los aspectos que constituyen nuestra producción nueva respecto a la publicación que hicimos en el 2019 en esta revista y que corresponden al perfil metodológico, el análisis de las fuentes de prensa digital y las conclusiones del trabajo, deseamos que el lector tenga muy presente los siguientes elementos investigativos cruciales que ya fueron expuestos:

Pregunta de investigación

En el marco de la vigilancia de casos de corrupción ejercida por los organismos de control del Estado y la prensa digital, ¿qué impactos generó la implementación del Programa de Alimentación Escolar – PAE a nivel alimentario-educativo en la población escolar durante el año 2018?

Propósito investigativo

No queremos llegar a concluir si hubo o no manifestaciones de corrupción en la implementación del programa, sino comprender y evidenciar a partir de una labor de análisis documental, la forma en que se despliega el fenómeno de corrupción a pesar de la existencia de esquemas de monitoreo y control propios del programa, además de controles ejercidos desde afuera de los límites del mismo: prensa, Contraloría y Ministerio Público.

Apartes que conformaron la primera entrega

Formulación de la problemática, presentación selectiva de elementos formales que conforman el Programa de Alimentación Escolar - PAE, reflexiones conceptuales en torno a la corrupción en el Estado y estudios teóricos sobre las distintas dimensiones del fenómeno general de la corrupción.

Apartes que conforman esta segunda entrega

Presentación metodológica del ejercicio documental; análisis de la cobertura de tres medios digitales durante todo el año 2018 sobre el tema; análisis del papel de los organismos de control; análisis de eventuales impactos alimentario-educativos generados; conclusiones.



Fotografía: Alejandro Sanchez G.

PERFIL METODOLÓGICO:

El presente trabajo es en esencia, de corte cualitativo y documental. Los instrumentos de recolección y manejo de información que están implicados aquí se relacionan, precisamente, con las técnicas para el uso de documentos, en tanto registros informativos ya existentes que encarnan el problema de investigación y desde los cuales se procede al análisis y a la formulación de las conclusiones. Para decirlo de otra manera desde los términos propios de nuestra investigación, el ejercicio emprendido no implicó (por decisión consciente del grupo al considerar factores prácticos y logísticos) abordar el fenómeno directo y actual de la implementación del Programa de Alimentación Escolar - PAE (Ministerio de Educación) a partir de sus distintos actores, canales y dinámicas, si no que nos llevó a hacerlo a través de la prensa digital delimitada como cuerpo de documentos que intermedian como tejido conector entre el proceso de indagación y el fenómeno social mismo. De esta manera, el proceso documental así descrito nos enfrenta a abordar tanto el programa desde el que se pone en marcha una política pública gubernamental de nivel nacional, a partir de la óptica de dinámicas de corrupción, como una dinámica de divulgación periodística de este fenómeno.

Presentamos brevemente algunos rasgos de los aspectos metodológicos mencionados:

Investigación cualitativa

Dentro de la abundancia inabarcable de recursos bibliográficos que existen acerca de fundamentos metodológicos, específicamente cualitativos, hemos decidido puntualizar algunos rasgos de esta forma de investigar desde el texto *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa* de Eumelia Galeano (2003) quien formula que

[I]a metodología cualitativa consiste en más que un conjunto de técnicas para recoger datos: es un modo de encarar el mundo de la interioridad de los sujetos sociales y de las relaciones que establecen con los contextos y con otros actores sociales. (p. 16)

La autora resalta esta idea desde el abordaje legítimo de realidades subjetivas e intersubjetivas, mediadas por valores, percepciones y significados, como factor de la acción social y la realidad humana (2003, p. 18).

A este marcado rasgo epistemológico se suma el hecho de que a través de los métodos cualitativos no se busca neutralidad, objetividad o “cero impactos” hacia el fenómeno abordado, pero sí se cuida la responsabilidad respecto a los actores involucrados, así como el posibilitar su participación en o de los resultados investigativos. Ello viene dado del hecho de asumir que para esta modalidad investigativa, el conocimiento tiene siempre implicaciones políticas (incluso en la ciencia experimental). Desde la investigación cualitativa se busca entrar a tomar parte en la (re)negociación de la realidad social entendida como una construcción (2003, p. 18) y en esa medida, las visiones de quien investiga desde los métodos cualitativos no necesariamente coinciden con las de los actores o fuentes abordadas, pero contribuyen a que sea posible la presencia de visiones o intereses encontrados que hagan comprensible el fenómeno abordado.

Aunque es común que en el ejercicio de los métodos cualitativos la teoría no sea un punto de partida sino un punto de llegada, de tal forma que el ejercicio teórico sea un producto dinámico que se derive de

indagar en los fenómenos sociales (con ello no se traza, sin embargo, una línea divisoria infranqueable entre teoría y práctica; teoría y fenómeno social o métodos cuantitativos y cualitativos, o un rasgo esencial de lo cualitativo), el presente trabajo investigativo asume los referentes teóricos presentados en la *primera entrega* como punto fijo que hace posible analizar el problema delimitado.

Para ir más allá del texto mencionado, hay que decir que el grueso de las diversas modalidades de investigación cualitativa se da en la forma de interacciones directas con los actores de un fenómeno social dado en el “lugar de los acontecimientos”, es decir en el marco de las investigaciones de campo. No es ésta, sin embargo, la única modalidad cualitativa, pues también se encuentra el trabajo documental² de corte cualitativo³.

Investigación documental cualitativa

Para comenzar, es preciso dejar clara la amplitud del término documento como un registro ya existente (es decir no producido por los investigadores autores), de origen remoto o reciente, físico, magnético o electrónico-digital, de naturaleza académica o no académica pero que se utiliza en investigación con fines académicos para generar formalmente conocimientos nuevos; que, aunque se asocie dentro de la cultura general con el texto escrito, también abarca el campo de lo sonoro, lo visual y lo audiovisual: cintas, discos análogos y digitales, partituras, correspondencia (cartas), obras artísticas, fotografías, mapas, información estadística-matemática-de medidas, prensa en distintos formatos, información gubernamental, no gubernamental, estatal o de organismos multinacionales, información institucional, objetos, artefactos, muestras y material de archivo y museológico en general.

Se ha creído de manera equivocada de tiempo atrás, que la investigación documental, es una mera parte del proceso investigación conside-

2. Cuando se habla de modalidades de investigación según sus medios y procedimientos se suelen mencionar principalmente tres: experimental (asociada al laboratorio), de campo (que ocurre *in situ*, en el lugar en el ocurren los acontecimientos estudiados); documental (asociada al archivo y los registros informativos ya existentes). La “cultura general” asocia fuertemente la investigación cualitativa con la investigación de campo, aunque las modalidades cualitativas pueden con frecuencia prescindir de “el campo” y enfocarse únicamente en una labor documental. En principio los métodos cualitativos y el trabajo experimental se ubican en orillas opuestas.

3. No se puede perder de vista la posibilidad de trabajar documentos investigativamente desde una modalidad cuantitativa. Aspectos en los que este artículo no se detiene.

rado genéricamente, o es una modalidad investigativa monopolizada por historiadores o incluso filósofos, mientras se supone que el resto de las ciencias sociales (no siendo la filosofía una de ellas) se ocupan de cuestiones relacionadas con el análisis de encuestas o los métodos de entrevista, por mencionar un par de aspectos. Por el contrario, es una modalidad o tipo de investigación por sí misma (no sólo un paso investigativo, aunque a veces lo sea) del que toman parte las ciencias sociales en general y otros campos del conocimiento, incluidas las ciencias las naturales y las artes.

Una forma muy sencilla de definir la investigación documental es “la actividad humana realizada para descubrir [producir] un conocimiento o solucionar [abordar] un problema, al utilizar los documentos escritos o representativos [de distintas naturalezas] como medio para lograr tal fin” (Rodríguez Campos, I., 2005, p. 15). También se puede entender de la siguiente manera:

The use of documentary methods refers to the analysis of documents that contain information about the phenomenon we wish to study (Bailey 1994). Payne and Payne (2004) describe the documentary method as the techniques used to categorise, investigate, interpret and identify the limitations of physical sources, most commonly written documents whether in the private or public domain. (Mogalakwe, 2006, pp. 221-222)

Sumado a lo anterior, no es posible hacer referencia a una única manera –en cuanto a técnicas o concepciones– de manejo de la información independiente de los campos de conocimiento o disciplinas y que esté unificada en los manuales de metodología de la investigación. Tampoco se puede escindir el desarrollo de esta modalidad de investigación del conjunto de técnicas y conocimientos asociados al manejo de información en distintos formatos. El manejo de documentos fotográficos no podrá ser independiente de los conocimientos de la fotografía; ocurre lo mismo respecto a los mapas y la cartografía. No obstante, se-

ría errado indicar que hay algún tipo de exclusividad investigativa de los fotógrafos respecto a los documentos fotográficos, o de los cartógrafos respecto a los mapas, pues de forma contraria, en el ámbito investigativo se presentan complejas e innumerables combinaciones entre campos del saber y formatos de documentos investigativos.

En algunos casos se habla de manejo científico de las fuentes de información; en otros, de “rigurosidad” haciendo elusión explícita del deseo de objetividad científica y bajo modalidades investigativas cualitativas. También son comunes las alusiones al manejo ético de la información. De manera puntual y respecto a la modalidad cualitativa se suele hablar de distintos criterios deseables y necesarios en el momento de manejar documentos como fuente de información investigativa. Mogalakwe (2006, pp. 224-228) hace alusión a cuatro criterios⁴: *autenticidad* (carácter genuino de la evidencia y de fuentes “impecables”); *credibilidad* (libertad de error y distorsión de la fuente); *representatividad* (respecto a la totalidad de los documentos relevantes sobre el tema); *significado* (claridad y comprensibilidad de la evidencia).

4. Traducción no literal de los autores.



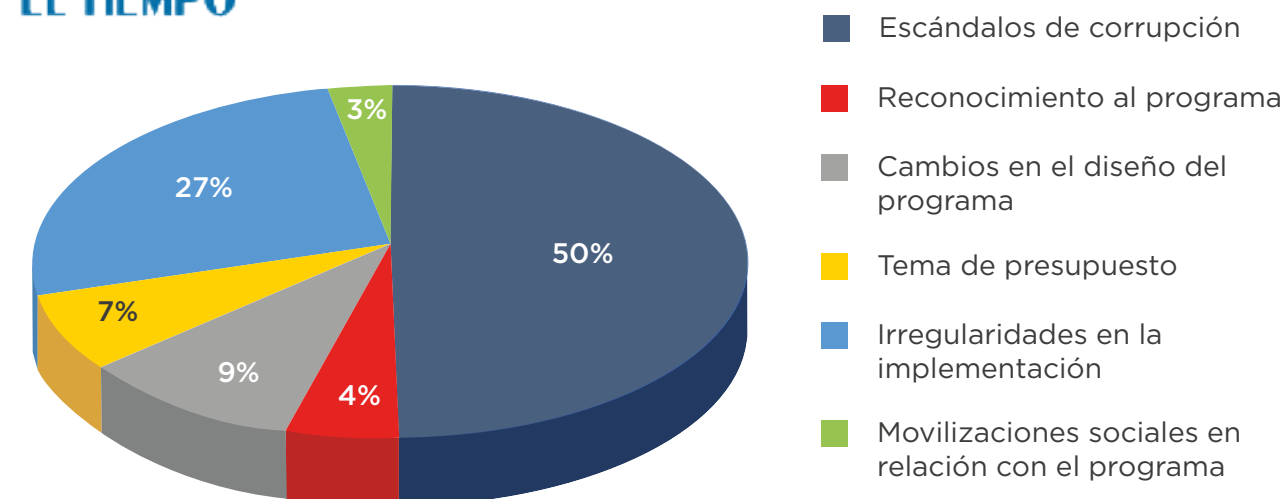
COBERTURA DE PRENSA: TRES MEDIOS DIGITALES DE COMUNICACIÓN. IMPLEMENTACIÓN DEL PAE DURANTE EL 2018

A partir de la recolección de más de 200 noticias de 2018 provenientes de tres de los medios digitales de comunicación de mayor circulación e incidencia en la opinión pública más importantes del país, pudimos ver que había diferentes temas o aproximaciones principales en cada publicación que hicieron parte de la cobertura de prensa⁵. Por esa razón, identificamos y establecimos seis categorías para la discriminación y análisis: escándalos de corrupción, reconocimientos al programa, cambios en el diseño del programa, temas de presupuesto gubernamental, e irregularidades en la implementación y movilizaciones sociales en relación con el programa. Aspectos relacionados en su totalidad con el Programa de Alimentación Escolar - PAE del Ministerio de Educación Nacional. Aunque no hemos querido hacer distinciones o análisis respecto a los fenómenos identificables en cada medio por separado o de forma comparativa, sino de la globalidad tanto del fenómeno de corrupción como de la cobertura de prensa (tampoco desde consideraciones numéricas), a continuación, queremos proporcionar al lector el balance de lo que encontramos en cuanto a la organización de la información de prensa desde esa perspectiva. Insistimos que, aunque no es ese nuestro foco primario, esta información puede ilustrar el fenómeno de manera complementaria, en el sentido de los hallazgos informativos así considerados.

5. En el título de análisis del presente artículo se mencionan algunas noticias que corresponden al año 2017, en el que el grupo de Jóvenes Investigadores recogió información que contiene antecedentes inmediatos al 2018, tiempo delimitado como parte de nuestro objeto de estudio. Más allá de que las apreciaciones y análisis aquí contenidos se ocupan del 2018, la prensa del año anterior aporta algunos recursos informativos valiosos en la misma dirección.

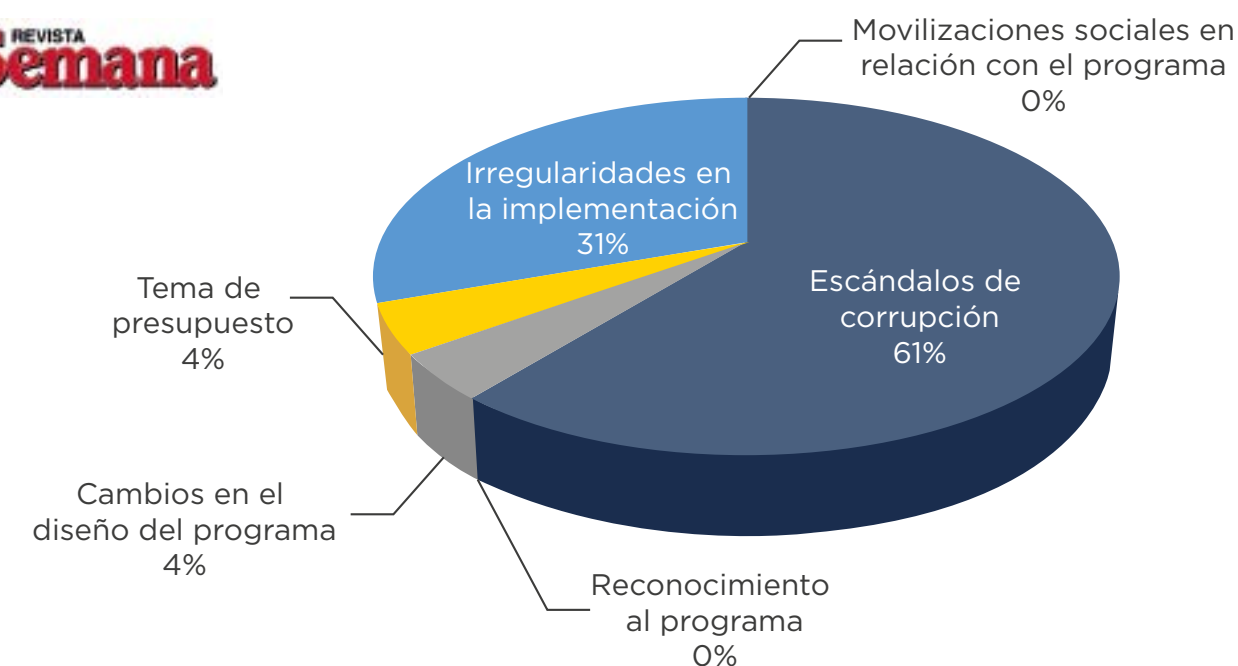
El primer medio periodístico en la lista es el periódico *El Tiempo*. De ahí recolectamos 139 noticias correspondientes al año 2018.

EL TIEMPO

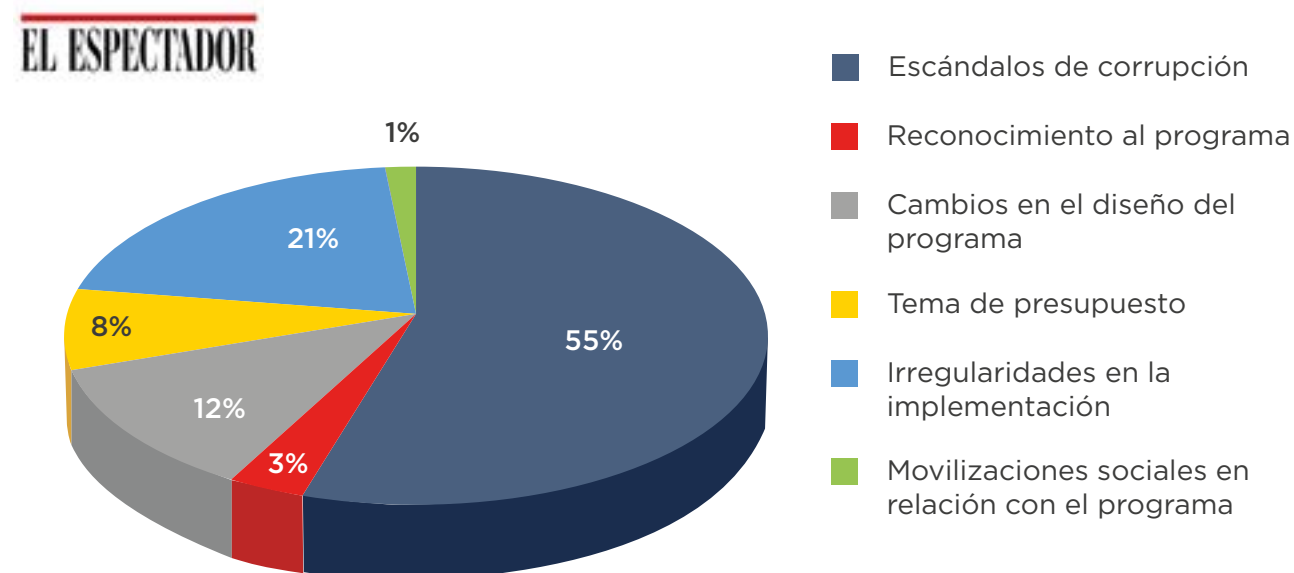


El segundo medio es la revista *Semana*, de la que recolectamos 18 publicaciones.

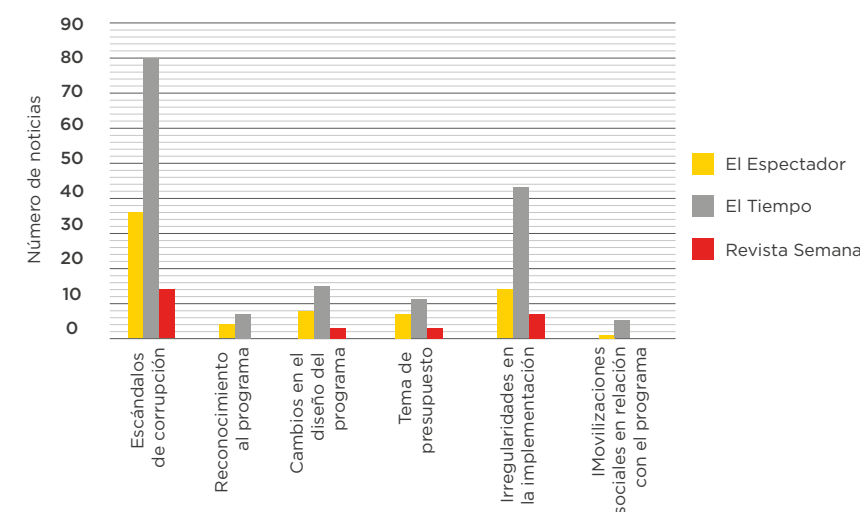
REVISTA Semana



Por último, se encuentra el periódico *El Espectador*, del que se hizo una recolección de 51 noticias.



A partir de este material complementario, que se plasma de forma consolidada en la gráfica 1 que sigue a continuación, podemos evidenciar que los escándalos de corrupción en el transcurso de la implementación del programa son los más significativos en la cobertura de los tres medios. Este fenómeno, que como señalamos en nuestra primera entrega no busca ser “comprobado”, es descrito en los títulos de cierre de esta publicación con el ánimo de aportar a su comprensión desde el material de prensa y bajo la óptica de distintas aproximaciones al concepto de corrupción.



Gráfica 1. Consolidado cobertura de prensa por categorías

ANÁLISIS:

Las tres fuentes principales utilizadas en este ejercicio fueron: la cobertura de prensa digital de la implementación del programa (PAE); los medios utilizados fueron *El Tiempo*, la revista *Semana* y *El Espectador*, además de algunas fuentes adicionales de prensa digital. A partir de este abordaje de medios de prensa se pudo acceder especialmente a diferentes problemas o irregularidades que se presentaron en la implementación del Programa de Alimentación Escolar – PAE a nivel nacional, que fueron cubiertos por los distintos medios. Lo anterior se traduce en el hecho de que nosotros, estudiantes investigadores, fuimos conscientes de forma permanente del foco de nuestra indagación: la cobertura que unos medios periodísticos seleccionados hicieron de una problemática escogida en un tiempo delimitado. Es decir, no el problema del desarrollo del programa en sí mismo, sino la cobertura periodística que éste recibió. Esto equivale a decir que no abordamos el problema de manera directa (enfoque de la investigación del trabajo de campo) sino, como lo hemos llamado en la dinámica de nuestro trabajo de *Jóvenes Investigadores*, como su “intermediación documental” (la prensa digital). Tenemos plena conciencia de que los medios de comunicación (en general y para este caso) no nos remiten a la verdad sobre los acontecimientos y procesos que cubren, pues están mediados por intereses, miradas, valores, aproximaciones y muchas veces, manipulaciones conscientes. A pesar de ello, esto no les resta su valor como materia de investigación⁶, sino todo lo contrario.

6. Valga la pena señalar que otros modos de investigar diferentes al documental, no les resulta más fácil “obtener la verdad” de sus fuentes. El “estatuto de verdad” de las fuentes de información, sin importar su naturaleza, siempre estará en cuestión. Allí reside la

En cuanto a otras fuentes informativas de apoyo utilizadas (fuentes informativas complementarias), cabe mencionar los videos que la Contraloría General de la Republica transmite en sus canales oficiales y que se relacionan con el PAE; los pronunciamientos y reportes oficiales de la Rama Ejecutiva, documentos del Gobierno Nacional y del Ministerio de Educación Nacional. Estos documentos proporcionaron información relacionada con la reglamentación y el funcionamiento del programa.

Con el fin de pasar a la labor de análisis, sin más preámbulos, iniciamos señalando que identificamos que hubo noticias que captaron una mayor atención por parte de los medios de comunicación en el período fijado, como las reformas al diseño del programa por parte del presidente entrante Iván Duque, una vez finalizado el segundo período presidencial de Juan Manuel Santos. Tan pronto se posesionó en su cargo, Duque informó una serie de reformas al PAE, propuestas a raíz de los constantes casos de corrupción relacionados tanto con la contratación de terceros, como con actos directos de figuras de poder como los alcaldes, además de problemas por falta de financiación estatal (presuntamente y/o evidentemente a causa de fenómenos de corrupción en los que se ven vulnerados fondos públicos).

Citamos algunos titulares de prensa en la dirección de ese tipo de contenidos implícitos o explícitos, tanto en el titular como en el texto noticioso correspondiente: “Así se reformará el Plan de Alimentación Escolar (PAE)” (*El Espectador*, 21 septiembre 2018); “Presidente anuncia aumento de 48 % en recursos para el PAE en 2019” (*El Espectador*, 25 de septiembre 2018); “El saqueo que produjo el revolcón al Programa de Alimentación Escolar” (*El Tiempo*, 19 de septiembre de 2018), “Recursos del PAE solo alcanzan para 1 de 9 puntos planteados” (*El Tiempo*, 23 de agosto de 2018), “Las pistas sobre el nuevo Programa de Alimentación Escolar que prepara el gobierno” (revista *Semana*, 10 de Septiembre del 2018).

Los reportes y denuncias de la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación también captaron la atención de los me-

dios citados durante 2018. Consideramos que esto se ha podido deber a que, en general, se ha tratado de denuncias graves a funcionarios públicos de distintos rangos que han estado involucrados en la contratación, asignación o gasto indebido de fondos del programa. Algunos de los casos han involucrado reclusión intramuros. Los casos específicos de corrupción en el proceso de contratación son generalmente los más mediáticos debido al clima de escándalo que genera su divulgación periodística dentro de la opinión pública.

Citamos algunos titulares de prensa en la dirección de ese tipo de contenidos implícitos o explícitos, tanto en el titular como en el texto noticioso correspondiente: “Consortio que cobró pechugas a \$40.000 tendría nuevo contrato” (*El Tiempo*, 28 de noviembre 2017); “Alianza para que no se roben la alimentación de los niños” (revista *Semana*, 31 de agosto de 2018); “Se tiran la pelota por el cartel empresarial de la alimentación escolar en Bogotá” (revista *Semana*, 6 de julio del 2018); “Alimentación escolar en Bogotá: víctima de presunto cartel empresarial durante 10 años” (revista *Semana*, 7 de mayo de 2018); “Contratistas investigados ganan licitación de alimentación escolar en Bogotá” (*El Espectador*, 2 septiembre del 2018); “El Programa de Alimentación Escolar es una mercancía para la corrupción: Fiscalía” (*El Espectador*, 30 de agosto del 2018); “Imputan cargos a coordinadora del PAE en Riohacha” (*El Espectador*, 7 de diciembre 2017); “Grabaciones probarían que alcalde de Ciénaga recibió dinero por el PAE” (*El Tiempo*, 9 de septiembre de 2018).

En tercer y último lugar, queremos mencionar el tipo de noticias que tienen que ver con el mal estado de los alimentos; malas prácticas en algunos de los pasos que involucra el proceso alimentario; riesgos inminentes de población infantil o juvenil escolar destinados a consumir productos inadecuados o que sencillamente se ven expuestos al no consumo de alimentación durante la jornada escolar por fallas en la operación del programa. Esto no necesariamente revela fenómenos explícitos de corrupción política (sí en algunos casos corrupción biológica; descomposición orgánica; distinción que se ha formulado desde la primera entrega de este trabajo investigativo y que se ha querido plasmar en el componente fotográfico del mismo. Son situaciones que, insistimos, no implican pero tampoco excluyen necesariamente dinámicas de corrupción política.

importancia del mundo de la investigación en nuestras sociedades. Asuntos de los que, por ejemplo, se ocupa la epistemología como vertiente de la filosofía que se enfoca en las teorías de la verdad.

Citamos algunos titulares de prensa en la dirección de ese tipo de contenidos implícitos o explícitos, tanto en el titular como en el texto noticioso correspondiente: “Alimentos en mal estado evidencian las falencias del PAE en Valledupar” (*El Tiempo*, 7 de marzo de 2017); “La comida podrida e insuficiente que sirven en los colegios de Putumayo” (revista *Semana*, 15 de febrero del 2017); “Niños de Cartagena recibieron las primeras raciones del PAE” (*El Tiempo*, 13 de septiembre de 2018); “Investigan si pan con moho fue entregado en el PAE de Cúcuta” (10 de septiembre de 2018); “Estudiantes de Santander estarán dos meses sin PAE” (*El Tiempo*, 22 de agosto de 2018).

Con base en los anteriores elementos de contenido noticioso, de los que no se espera un valor estadístico representativo a partir del diseño de la presente investigación⁷ y que no presentan mayores diferencias de cada medio respecto a los dos restantes, se evidencia la lejanía entre la manera como se formuló el programa y la ejecución del mismo. Esto debido a la imposibilidad de generar dinámicas de regulación para un funcionamiento interno adecuado y organizado y respecto a las dinámicas explícitamente corruptas que circundan los dineros destinados a nivel gubernamental para tal fin. A pesar de su visibilidad mediática, estos aconte-

7. No obstante esta cualidad investigativa, las cifras numéricas y porcentajes presentados en las gráficas muestran unos valores complementarios según los cuales, a juzgar por la cobertura realizada por los tres medios periodísticos, hay una preponderancia del funcionamiento irregular, ilegal y alejado del propósito de cumplir las metas alimentarias, de salud y educativas trazadas desde los “Lineamientos técnico administrativos y estándares del Programa de Alimentación Escolar (PAE)” del Ministerio de Educación citados en la primera entrega de este artículo (D'Angelo et al., 2019, p. 81), respecto al programa gubernamental en cuestión.

cimientos aislados y procesos sistemáticos de corrupción no manifiestan un declive en su intensidad y continuidad.

Desde la definición misma del programa⁸, se puede ver cuán alejada está la ejecución del mismo respecto de sus propósitos. En buena medida, lo anterior reside en las fallas de fondo que presenta el proceso de contratación, sumado al esquema de seguimiento, monitoreo y control propios del Ministerio de Educación desde el nivel nacional, así como desde las gestiones de control que se implementan en los entes territoriales⁹.

Miremos el ejemplo de dos notas periodísticas ya citadas en esta segunda entrega, que se mueven en esa dirección:

- “Consortio que cobró pechugas a \$40.000 tendría nuevo contrato” (*El Tiempo*, 28 de noviembre 2017). La noticia hace referencia al Consorcio Proescolares contratado por la Alcaldía de Cartagena para proporcionar el complemento alimentario a niños de sectores pobres de la ciudad y que registró escandalosos sobrecostos para obtener beneficios ilegales. Este consorcio se habría quedado con un nuevo negocio ligado a dicha Alcaldía, en un evidente fenómeno

8. “El PAE es una de las estrategias diseñadas para fortalecer la política de permanencia escolar del Ministerio de Educación Nacional, a través de la cual se facilita el acceso de la población objetivo a un complemento alimentario, sumando esfuerzos en la atención integral de los beneficiarios del sistema educativo público. (Ministerio de Educación Nacional, 2013, p. 53)”, citado por D'Angelo, Flórez y Rodríguez, 2019, p. 81.

9. Esquema de seguimiento, monitoreo y control del programa (D'Angelo, Flórez y Rodríguez, 2019, p. 84)

de inoperancia de los canales oficiales de regulación en los procesos de contratación. (<https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/consorcio-que-cobro-pechugas-a-40-000-tendria-nuevo-contrato-156048>)

- “Contratistas investigados ganan licitación de alimentación escolar en Bogotá” (*El Espectador*, 2 septiembre del 2018). La nota hace referencia a varios consorcios (Alimentos Pippo, Pralimentos liber, Lactijac, A2 Lactijac, AAA alimentando a Bogotá UT 2018, Consorcio Nutriservi Panadería 2018, UT Alceca e Industrias Daza) que, a pesar de estar en el proceso de ser “señalados por el presunto cartel que habría manipulado los resultados de 21 procesos de contratación pública en los últimos 10 años, para quedarse con el contrato”, entraron nuevamente en un nuevo contrato millonario. (<https://www.elespectador.com/noticias/bogota/contratistas-investigados-ganan-licitacion-de-alimentacion-escolar-en-bogota-articulo-809788>)

A nivel teórico queremos devolvemos a una de las definiciones que hacen parte del trabajo de Garay y Salcedo

en torno al fenómeno de la corrupción (D’Angelo, Flórez y Rodríguez, 2019, p. 85). Se trata de **Captura del Estado (CdE)**: la intervención de individuos, grupos o compañías legales en la formulación de leyes, decretos, regulaciones y políticas públicas para obtener beneficios de corto y largo plazo, principalmente de naturaleza económica, en detrimento del interés público.

Los fenómenos ya mencionados –parte del grueso de la cobertura de prensa objeto de estudio en este trabajo– obedecen puntualmente a esta caracterización conceptual en la medida en que, aunque se trata de compañías conformadas legalmente, se ocupan de intervenir, en este caso en una política pública de nivel nacional. Esto deriva en diversas acciones de los gobiernos territoriales (a nivel departamental y municipal) que se valen de distintos medios y en red con distintas instancias estatales y no estatales, legales e ilegales para obtener beneficios financieros, de ejercicio de influencia y de toma arbitraria de decisiones sobre una población de base, a través de uno o unos contratos públicos. Estas acciones, procesos y dinámicas, encadenados entre sí, provocan fenómenos lesivos al interés público que se materializa tanto en metas educativas, salubres, financieras, de productividad económica, de competitividad individual, territorial y nacional, como en el cumplimiento de metas trazadas en los distintos niveles de la Rama Ejecutiva. Estos no necesariamente se expresan en términos de competitividad e incluso logran impactar de manera negativa al país en el escenario internacional. En este último sentido, sabemos que los temas alimentarios son sólo un factor dentro de muchos, en lo que tiene que ver con estándares evaluados a nivel internacional. Si nos remitimos a los resultados que el país obtuvo en 2019 en las pruebas PISA, (que por sus siglas en inglés significa *Programme for International Student Assessment*), evaluada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE, con sede en París y de la cual son miembros 36 Estados, el balance no es positivo. En particular, cuando se tiene en cuenta el histórico del desempeño del país en los años recientes, así como un año después del desarrollo del programa estudiado a través de los tres periódicos digitales.

“Colombia cuenta con la peor calificación entre los distintos países de la OCDE en cuanto al desempeño académico de los jóvenes de 15 años que mide la prueba PISA, que realiza la organización.”

El diario de economía y negocios Portafolio reportó el 2 de diciembre de 2019 en el artículo “Colombia, con la peor nota de la OCDE en pruebas PISA” que:

Colombia cuenta con la peor calificación entre los distintos países de la OCDE en cuanto al desempeño académico de los jóvenes de 15 años que mide la prueba PISA, que realiza la organización. Así se desprende de la última evaluación realizada por la entidad, que le otorga al país una calificación general de 412 puntos en lectura, 391 en matemáticas y de 413 en ciencias, los tres por debajo del promedio de la OCDE que se establece en 487, 489 y 489 puntos respectivamente.

En la misma nota, se resalta que la OCDE afirma que el componente socioeconómico tiene una fuerte incidencia en los resultados del país, ya que, por ejemplo, los estudiantes con ventaja socioeconómica superaron en 86 puntos a los que llaman “estudiantes desfavorecidos” (la población objeto del Programa de Alimentación Escolar) en las pruebas de lectura. Aunque la OCDE afirma, siguiendo con esta nota de Portafolio,

que Colombia si ha presentado mejorías en el 2019 respecto al primer año en que fue evaluada por la prueba, el desempeño no es favorable respecto a su propio histórico de los últimos años; tampoco lo es en el marco latinoamericano y mucho menos en la escena internacional, en la que los escalones más destacados los ocupan sistemas educativos nacionales especialmente de Asia también de Norteamérica y Europa occidental.

Como grupo de investigación, somos conscientes que un programa como el PAE no se puede evaluar desde su impacto, a partir del desempeño de todo el sistema educativo nacional, mucho menos a nivel de pruebas internacionales. Lo anterior, teniendo en cuenta que dicho desempeño involucra un sinnúmero de factores como el bienestar y la motivación de los docentes (salarios, vacaciones, condiciones en el sitio de trabajo, cumplimiento de contratos, capacitación, reconocimientos, atención en salud), aspectos estrictamente educativos-curriculares, condiciones físicas de los planteles educativos, condiciones de bienestar para la comunidad educativa en general (que muchas veces se ven lesionadas en entornos de conflicto armado, especialmente en provincia en donde la atención del Estado es pobre cuando no inexistente), etc.

En ese escenario los aspectos alimentarios son sólo un factor dentro de muchos, pero podríamos afirmar que, en tanto programa, el PAE no llegó a pesar en el momento de generar mejores niveles educativos evaluados a partir de estándares internacionales, mucho menos cuando –siguiendo el reporte de prensa realizado– el programa se desarrolló durante el año estudiado en condiciones inadecuadas, ilegales e inseguras, yendo en contravía de sus propios principios rectores.

Una vez presentados estos elementos relacionados con la implementación inadecuada, ilegal e insegura del programa gubernamental, podemos validar los elementos teóricos recopilados por Isaza (2012, citado por D'Angelo, Flórez y Rodríguez, 2019, p. 85) que fueron presentados la primera entrega del presente artículo, relacionados con distintas manifestaciones-tipologías de la corrupción en ocho puntos:

1. Actuar contra un estándar de lo bueno
2. Violar normas: legales/morales/sociales
3. Obtener un beneficio privado: material e inmaterial, personal o grupal
4. En el sector público o privado
5. Desde un cargo público o posición de poder
6. Con afectación del interés público o los recursos públicos
7. De forma clandestina y oculta
8. Por acción u omisión

Partiendo de la presentación que hemos hecho de la cobertura en tres periódicos digitales durante el año 2018, podemos afirmar desde esa base documental (que sabemos no es completa, ni objetiva, ni infalible, como no lo son los cubrimientos periodísticos desde su base, pues todos ellos están mediados por sus propios valores e intereses), que se cumplen los ocho puntos que propone Isaza (2012) para la manifestación de un fenómeno de corrupción. Siendo menos claros el primer punto (Actuar contra un estándar de lo bueno) que, aunque se presenta es de más difícil definición; y el séptimo (De forma clandestina y oculta), pues, aunque ciertamente se presenta de forma no visible a los ojos de la vida pública, se dan manifestaciones de recontractación a consorcios que se encuentran investigados y por otro lado se sigue dando el fenómeno de forma sistemática a pesar de la visibilización que hace la prensa.



CONCLUSIONES

1. El desarrollo del Programa de Alimentación Escolar – PAE del Ministerio de Educación Nacional se dio, a juzgar por la base documental recopilada y analizada, en términos de inseguridad alimentaria, ineficiencia administrativa, falta de control de los organismos constitucionales y sobre todo corrupción, entendido este último concepto desde los elementos presentados en el marco teórico desde Isaza (2018), Garay y Salcedo (2012).
2. El desarrollo del Programa de Alimentación Escolar – PAE del Ministerio de Educación Nacional, a juzgar por la base documental recopilada y analizada, al parecer no aportó al cumplimiento de metas educativas y de bienestar de la población infantil y juvenil, aun cuando sabemos de todas maneras que en estos aspectos intervienen diversos factores aportantes a su cumplimiento o incumplimiento. No se observa desde la base documental que el desarrollo del programa haya pesado para alcanzar metas educativas, de nivel de calidad educativa, de metas nacionales en general o incluso de generación de condiciones materiales para generar dentro de las comunidades educativas menores niveles de deserción escolar.
3. No se observa un cubrimiento diferenciado de la problemática respecto cada uno de los tres medios de prensa seleccionados: en cuanto al enfoque, las temáticas, los actores involucrados, y la extensión en la cobertura de cada nota. Sí se observa una diferencia numérica dentro de las notas que produjo cada medio respecto al problema: siendo el periódico *El Tiempo* el que mayor número de notas produjo sobre el tema y la revista *Semana* el que menos.
4. No se observó dentro de la cobertura de prensa una dinámica periodística investigativa sostenida en el tiempo, como lo ameritaría la problemática en cuestión, sino la difusión rápida de notas aisladas y que se caracterizan por ser llamativas, escandalosas o curiosas. Lo anterior se aleja de una connotación investigativa y se corresponde más con el deseo de construir públicos consumidores de información.

5. Por el perfil de las notas, mencionado en el punto cuatro (notas llamativas, escandalosas o curiosas), habría que preguntarse si el alto número de noticias asociadas a fenómenos de corrupción y relacionadas con la implementación del PAE durante el 2018, obedece a una verdadera postura editorial de cada medio, de divulgar anomalías que son de interés nacional o si por el contrario estas cifras obedecen precisamente al deseo de “vender noticias” a partir del escándalo y la indignación que se genera entre un medio periodístico y la construcción de opinión pública de la que se ocupa a través de sus clientes consumidores de información.
6. El análisis de prensa realizado deja ver altos niveles de inoperancia a nivel gubernamental (nivel nacional y nivel territorial) y de organismos constitucionales de control, en lo que tiene que ver con la defensa y salvaguarda de temas de interés nacional como lo son los niveles educativos, los temas presupuestales, el bienestar infantil, juvenil y docente, la solidez económica y la competitividad nacional.

POSTDATA:

El día de la entrega de nuestro artículo a la Revista El Astrolabio (6 de marzo de 2020) el periódico El Tiempo reporta más irregularidades en la implementación del programa: “Las demoras que tienen a miles de niños sin alimentación escolar. El 32 % de las regiones del país iniciaron el año sin PAE por problemas en la contratación.”

https://www.eltiempo.com/vida/educacion/pae-las-demoras-que-tienen-a-miles-de-ninos-sin-alimentacion-escolar-469582?fbclid=IwAR-2VTf2y-7XDRIf01Hos4gtWJ1uH5zM4BrT9M1QtcQCtJBYhRySeX_jqPoA

LISTA DE REFERENCIAS

Cepeda, F. [comp] (1997) *La corrupción en Colombia*. Tercer Mundo Editores.

Cepeda, F. (1997) La corrupción: Desafío la gobernabilidad. En: Cepeda, F. [comp] *La corrupción en Colombia*. Tercer Mundo Editores.

Corredor, F. y Cortés, V. (2018). ¿Por qué la presencia de las contralorías no disminuye la corrupción en Colombia? Análisis desde la perspectiva de un modelo de agencia. En: Henao, J.C. e Isaza, C. [Eds.] *Corrupción en Colombia. Tomo 1. Corrupción política y Sociedad*. (Págs. 41 - 70). Universidad Externado de Colombia.

D'Angelo, et al. (2019) Efectos de una alimentación corrupta. Alimentación, corrupción y prensa: la implementación del PAE durante el año 2018 [primera entrega]. En: *El Astrolabio - Revista de Investigación y Ciencia del Gimnasio Campestre, Volumen 18*, Número 1, enero-junio, pp.78-89.

Departamento Nacional de Planeación (2007) Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN). Versión digital recuperada de

<https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20DE%20SEGURIDAD%20ALIMENTARIA%20Y%20NUTRICIONAL.pdf>

Galeano, E. (2003) *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.

Garay, L.J. & Salcedo, E. [Eds] (2012) *Narcotráfico, corrupción y Estados: Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. Debate.

Garay, L.J. & Salcedo, E. (2012) Captura del Estado y reconfiguración cooptada del Estado. En: Garay, L.J. & Salcedo, E. [Eds] (2012) *Narcotráfico, corrupción y Estados: Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. Debate.

Henao, J.C. e Isaza, C. [Eds.] (2018). *Corrupción en Colombia. Tomo 1. Corrupción política y Sociedad*. Universidad Externado de Colombia.

Isaza, C. (2018) Estudio introductorio. Hallazgos y conclusiones de los estudios de las ciencias sociales sobre la corrupción y aportes de este libro a esa conversación en Colombia. En: Henao, J.C. e Isaza, C. [Eds.] *Corrupción en Colombia. Tomo 1. Corrupción política y Sociedad*. (Págs 19 - 40). Universidad Externado de Colombia.

Mazorra, D., Isaza, C. & Rojas, H. (2018). Entornos comunicativos y percepción de corrupción en Colombia 2016. En: Henao, J.C. e Isaza, C. [Eds.] *Corrupción en Colombia. Tomo 1. Corrupción política y Sociedad*. (Págs. 41 - 70). Universidad Externado de Colombia.

Ministerio de Educación Nacional (2013) Lineamientos técnico administrativos y estándares del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Bogotá. Versión digital recuperada de <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-235135.html>

Mogalakwe, M. (1 de enero de 2009) The Use of Documentary Research Methods in Social Research. *African Sociological Review*, 10, (1), pp. 221-230 [versión digital] <https://muse.jhu.edu/article/262164>

Restrepo, E. (1997) Conceptualización de la corrupción política. En: Cepeda, F. [comp] *La corrupción en Colombia*. Tercer Mundo Editores.

Rodríguez Campos, Ismael (2005) *Técnicas de investigación documental*. Editorial Trillas.

ARTÍCULOS RELACIONADOS

Efectos de una alimentación corrupta. Alimentación, corrupción y prensa: la implementación del PAE durante el año 2018 (primera entrega) *El Astrolabio* 18(1).

http://astrolabio.phipages.com/ediciones-anteriores/astrolabio_18-1/articulo_6_18_1/