



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

SECRETARÍA DE POSGRADO

Un análisis de la corrupción local y provincial como problema público. El caso del
PAE en la ciudad de Manizales y Colombia
(2016-2018).

Mónica Muñoz Gallego.

Trabajo de grado para optar por el grado de Maestría en Ciencias Sociales.

La Plata, mayo 2021

Bajo la dirección de los Doctores

Dra. Ivonne Suárez Pinzón y Dr. Gabriel Kessler.

Dedicatoria

A las víctimas niños y niñas que fallecieron en la Guajira a causa del saqueo de los recursos estatales dirigidos al programa de alimentación escolar PAE.

A los maestros y estudiantes de la ciudad de Manizales, Caldas, y de Colombia que luchan incansablemente por una educación de calidad, eficiente y gratuita para las nuevas generaciones.

Prefacio

Las condiciones históricas y culturales que posibilitaron hacer de la corruptela una práctica social tan extendida como consustancial a las relaciones a todo nivel en la vida colombiana, deben hacer parte de la búsqueda por la verdad, aún a sabiendas que, la única verdad siempre va a ser que cualquier verdad, no dejará de ser un objeto de disputa. Esta búsqueda debe orientarse tanto en, los aspectos estructurales de la razón pública y las formas como se constituyen los principios dominantes de la insensibilización sobre sus catastróficas implicaciones en la moralidad, la ética y la paz.

En las puertas de la tercera década del presente siglo, o quizás para los historiadores el año de inicio del siglo XX no cronológico sino como corte civilizatorio, nuestra nación sigue cayendo en picada en materia de gravedad de los daños a la confianza como valor clave de un tejido humano, conllevando la paulatina desaparición de la legitimidad de sus instituciones, incluidas las encargadas de vigilar la fe pública y tramitar los controles y sanciones sobre las faltas asociadas a la honradez y limpieza en la administración de los recursos. En las tres décadas anteriores, a pesar de la centralidad que tomó el conjunto de fenómenos asociados a la noción de corrupción como tarea de legisladores, encargados de gobernanza y voceros de la sociedad civil, tales esfuerzos poco o nada lograron aportar a debilitar su extensión e incontrolabilidad. Esta fatal situación se ha manifestado de múltiples formas que ponen en evidencia que en potencia parece no exista un techo o límite al cual se podría llegar tolerablemente, de manera que, una hipotética conversión de esta forma de descomposición social, en una condición permanente, generalizada e inmanejable, es una condición cultural donde ni el afrontamiento normativo de sus manifestaciones como por ejemplo el acuerdo estatutario, ni la coerción más rigurosa posible como por ejemplo la pena capital podrían llegar a hacer mella. En su lugar operarían fenómenos de “illusio” en los significados y modos de representación cultural de la corruptela misma, distorsionando al grado extremo la vida social. Escenario donde una absoluta inversión de las relaciones entre la sociedad civil, el Estado, el mercado, y los agentes individuales y colectivos haría que quienes la usufructúan, reinventan día a día, y controlan desde los recursos derivados de su práctica sistemática, llegarían al punto en que haciendo creer que la combaten y aplican los

correctivos, en la realidad de lo que se trata es de regresar la sociedad colombiana a la situación descrita en la “fábula de las abejas” donde los vicios privados son encubiertos por las virtudes públicas.

Una muestra del rebasamiento de cualquier límite de admisibilidad lo refleja que a diferencia del mítico pronunciamiento del segundo presidente pos frente nacional (1978-1982) sobre que “la corrupción es tolerable en sus justas proporciones”, hoy en día, a juicio de un crítico elocuente como Sanín Tobón resulta, a pesar de lo inverosímil, vivimos en “Un país donde desde el que vende los limones hasta el Presidente está trampeando para su beneficio”, una conclusión axiomática difícil de aceptar pero no indemostrable y simplificada en la verificación sobre cómo “el país está diseñado para robar” y por ende “el (principal) problema de Colombia es la corrupción”¹.

La comprobación más desesperanzadora de las tendencias infinitas se da en medio de la pandemia (2020-2021), cuando se advierte que los recursos gestionados por el gobierno colombiano para afrontar la emergencia han sido comprometidos en contratos irregulares. Como es usual el circuito de denuncia-escándalo-reporte de medidas burocráticas de aclaración- tras lo cual al final nunca se llega ni al castigo aleccionador, ni a la recuperación contingente- se inició por parte de las entidades “de control”: i) La FGN abrió 177 indagaciones por hechos de corrupción en 32 departamentos; ii) la PGN denunció una “cartelización de la contratación que coincide con quienes invirtieron dinero en las campañas políticas (2018), en donde inicialmente se desnudan 296 contratos en que firmas privadas asociadas con “inversionistas” en la “empresa electorera” obtienen en contraprestación montos que llegan a superar hasta en 1600 veces los montos aportados; iii) finalmente, como parte del sainete de la gobernabilidad actuado por los tres mosqueteros luchando contra Alibabá y los 40, el titular de la CGR da parte tranquilizador afirmando que “La mayoría de los servidores públicos son cuidadosos en el manejo de recursos públicos. Gracias a Dios son pocos los que actúan como no debe ser”². Se ha hecho evidente que

¹ Cosmovisión (productor) (2017) "El país está diseñado para robar": Gilberto Tobón Sanín [WEB] Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=rYYiTaulvEw> Vista 14 de junio del año 2020.

² El Tiempo (entrevista) “Sobrecostos del 21% en bienes y servicios para covid-19: Contralor” Recuperado 21 Junio 2020 <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/contratos-coronavirus-contralor-felipe-cordoba-habla-de-sobrecostos-509346>

como ocurre con emergencias sanitarias y desastres naturales, -más no excluyente a otras operaciones de contratación- se permite una reducción de los controles y un aumento de la discreción de los responsables de decisiones de gasto.

En plata blanca se ha pasado de estimar -dato de TI en 2018- un costo de 50 billones de pesos anuales (TI, 2018), se ha considerado que el desangre que según la tendencia se acumule en 2020 sea equivalente a dilapidar por hora aproximadamente 150.000.000 con los que se podrían subsidiar 1000 personas en condiciones de pobreza extrema por un mes.

Eso sencillamente deja una conclusión indiscutible que reafirma la idea del profesor Tobón; el defecto de diseño hace que la corruptela sea culturalmente aceptable, y económicamente rentable aun incluyendo en el análisis costo-beneficio el caso de resultar condenado a devolver (siempre una parte) de lo robado y pagar -en el peor de los casos en pabellones lujosos en cualquiera de las cárceles del país- privación de libertad, tras la cual se posibilita el disfrute de la renta perpetua del crimen económico.

Hay que decir que el funcionamiento Estatal y los negocios privados por igual se coluden, evitando implícitamente reconocer las nuevas formas de corrupción, o por lo menos, facilitándole bajo perfil a la evidente responsabilidad que le corresponde al sector privado. En el paso del “hecha la ley, hecha la trampa” al “hecha la trampa, hecha la ley” como puede ser el caso del volteo de tierras, en que “si un constructor roba a un banquero, el Estado le paga al banquero” derivado de la famosa Ley Sarmiento Angulo 1882 de 2018 que fue expedida por el Congreso, pero no pasó el control constitucional. En el caso de Reficar donde se hicieron contratos en inglés, lo que impidió la debida auditoría. También en Odebrecht, y en los negocios de Alberto Carrasquilla Barrera³, se apeló a aplicar en la contratación normas de derecho privado, lo que conduce a que el Estado llegue después de la fiesta. En síntesis, como dice George Soros, los agentes se comportan no inmoral sino amoralmente.

La corrupción permite gobernar de la peor manera posible y tener la posibilidad de “ganar las elecciones”. Cuando se mira cómo se vician los procesos electorales se descubre que

³ Político colombiano que ha tenido varios cargos de nivel público y privado. Actualmente es el Ministro de Hacienda y Crédito Público del presidente Iván Duque (2018-2021); en el año 2017 se desempeñó como miembro de la junta directiva de las varias empresas privadas; entre 2007 hasta el año 2017 fue socio de Konfigura y Capital, así como profesor de economía de la Universidad de los Andes; también ocupó un puesto público entre los años 2003 y 2007 como Ministro de Hacienda y crédito público durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez.

antes, durante y a posteriori de los mismos se han evidenciado prácticas incluso canalizadas en reformas legales como la ley de partidos políticos y la norma de financiación de campañas, legisladas a la medida de la comisión de faltas castigables en los tres momentos: traslado de votantes, presencia de testigos electorales no imparciales, cesión a entidades privadas de las operaciones de escrutinio, que son ejemplos de cada fase. Si a eso se agrega la obstinada resistencia de implementar reformas que podrían limitar las prácticas corruptas como el reordenamiento territorial o la votación electrónica se descubren las “estructuras en red” que permanentemente han realizado la operación de adaptación estratégica para reproducir el modus operandi. Esta idea de adaptación estratégica fue explicada en detalle para el caso de la entrada en escena del denominado “Cartel de la toga”, antecesor del “Cartel de la hemofilia” y premonitorio del “Cartel del Covid 19” e incluye etapas, funcionalidades y especialidades compartimentadas como en un fantástico saber-hacer corrupto que incluye clientelismo, alto nivel de abstención, compraventa de votos y desconocimiento de los procesos de transparencia. En el caso específico del “cartel de la toga” este devino en un acuerdo latente en una red paralela de operadores de justicia al servicio de altos funcionarios de los restantes dos poderes, las Fuerzas Armadas y contratistas del Estado, para brindarles cobertura en riesgo ante la posibilidad de detección y captura de sus integrantes. Como soluciones hay que actuar simultáneamente sobre las personas y sobre las normas.

Según Transparencia Internacional, el quinto país suramericano de este ‘no top’ es Colombia, hallándose en el puesto 96 del listado, tras obtener una calificación de 37 sobre 100. “Debemos avanzar en una reforma política de fondo que incluya medidas más efectivas de transparencia en el financiamiento de campañas y partidos, mensaje que ha sido transmitido desde distintas instancias en la Conversación Nacional abierta por el presidente Duque”, aseguró Andrés Hernández, director ejecutivo de Transparencia Por Colombia. En años anteriores, Colombia ha obtenido puntajes similares, si acaso mayores por una unidad, y esto tiene que ver, justamente, con investigaciones diversas en el país relacionadas con Odebrecht o situaciones locales como ‘El cartel de la toga’, que ofrecen una percepción negativa del sistema de justicia⁴.

⁴ El Tiempo: Informe de Transparencia Internacional. “Colombia y la vergonzosa lista de los países más corruptos del mundo” 24 de enero de 2020. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/mas-regiones/paises-mas-corruptos-del-mundo-segun-transparencia-internacional-454612>

Para el diario El País (SP) “Los resultados de 2019 llevan a concluir que Colombia se encuentra en una situación de estancamiento en el logro de contingencia a la práctica⁵. Esta información aparece en el primer trimestre de 2020 y aún no incorpora los nuevos modus operandi que en pleno confinamiento por pandemia pronto comenzaron a ser revelados⁶. Escándalos como el del ‘cartel de la toga’ y la venalidad en la FGN han afectado “fuertemente” la percepción de eficiencia de la Justicia para sancionar adecuadamente la corrupción. Además, la contratación y el empleo público en Colombia siguen siendo unos ámbitos de alto riesgo de criminalidad, sobre todo porque todavía existe mucho presupuesto que se asigna a través de mecanismos de contratación directa o por medio de regímenes excepcionales a la normatividad” y sumado a lo anterior “el financiamiento a las campañas políticas en el país es otro de los temas preocupantes. “Lo que vemos es que cuando el financiamiento no es transparente, hay un riesgo muy alto de que este se haga de manera irregular o, incluso, de fuentes ilegales. La investigación de la organización Transparencia Internacional señala que los flujos no regulados de grandes capitales hacia la política convierten las políticas públicas en vulnerables a las influencias indebidas.

En este sentido, las naciones que cumplen la normativa aplicable a la financiación de campañas políticas son las que presentaron bajos niveles de venalidad, con un promedio de 70 puntos en la calificación en el IPC. Según esta misma entidad pasará mucho tiempo para que Colombia tenga un Estado sin corrupción, pero estas leyes que están entrando en vigor permitirán un primer paso. A inicios de 2020 Transparencia Internacional también registra una serie de mecanismos y recomendaciones que pueden ser puestos en marcha para avanzar en la lucha contra la criminalidad. En primera medida, se habla de reforzar los esfuerzos por erradicar los sobornos entre los ciudadanos privados y las entidades públicas. Así mismo, se toca un tema importante: la urgencia de proteger a quienes denuncian los casos de venalidad para que tengan la certeza de que alzar su voz en contra de este flagelo no les traerá represalias en el futuro.

⁵ El País: “La lucha estancada de Colombia contra la corrupción” 23 de enero de 2020. Recuperado de: <https://www.elpais.com.co/colombia/la-lucha-estancada-de-contra-la-corrupcion.html>

⁶ Semana: Informe “La aparente ausencia de sanciones efectivas en los grandes casos de corrupción”. Es decir, se infiere que en la sociedad existe un impacto profundo al ver que los casos de más alto perfil que se han presentado en el sector político, jurídico y militar terminan cayendo en la impunidad. Aunque en todos estos procesos se anuncian investigaciones, los ciudadanos sienten que nada avanza y que son muy pocas las ocasiones en las que estás llegan a buen término y se produce una decisión trascendental. 26 de enero de 2020. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-no-es-el-pais-mas-corrup-to-transparencia-internacional/649017>

También a comienzos de 2020 se denunció cómo “Las estructuras sociales, familiares, políticas, económicas y de poder de la parapolítica siguen vivas en Colombia y se codean sin vergüenza con aquellos que deberían contribuir a desmontarlas. Cambiaron los nombres y los partidos, pero el sistema, el mecanismo, permanece.” Se menciona como quien administra los recursos del erario es de lo peor. Según el Instituto anticorrupción durante los últimos dos años el Ministro de Hacienda Carrasquilla⁷ se ha estado reuniendo a puerta cerrada con numerosos políticos condenados por sus nexos con organizaciones paramilitares o por corrupción. Así lo demuestra la investigación que está desarrollando ese ente en el marco de su proyecto CabilVeo, con el cual busca visibilizar las actividades de gestión de intereses con las que empresarios, congresistas o particulares intentan influir sobre las decisiones del gobierno nacional.⁸

La situación más preocupante se originó en el primer semestre de 2020 por causa de la emergencia de contingencia a la amenaza del Covid 19. Según el CCC 2020 “In this environment of emergency spending, relaxed controls and remote working, the risk of corruption and mismanagement of funds has increased” (Simon y Albert’s, 2020). La percepción de gravedad de este desbordamiento llevó a que en finales de junio de 2020 un grupo de senadores salieran a decir que: “Hemos solicitado a la CGR junto a los senadores acá firmantes, que se haga un control preventivo sobre el uso de los billonarios recursos destinados a atender la pandemia”⁹. Mientras muchos colombianos y colombianas aguantan hambre en medio de esta pandemia y casi a mitad del año 2021, el Gobierno Nacional no emplea de manera rápida estos recursos, parece que no estuviéramos en emergencia. Solicitamos a la Contraloría que entregue al Congreso de la República un informe de gestión y resultados sobre los recursos administrados por el FOME y los demás que se han empleado durante esta crisis del Covid19.

⁷ En cobertura de prensa internacional: El Ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla salió de su cargo el 3 de mayo del año 2021, después que el gobierno retirara el Proyecto de la Reforma Tributaria que provocó toda una ola de protestas y paros a escala nacional iniciadas desde el 28 de abril del mismo año. Recuperado de: “Reforma tributaria en Colombia: renuncia el ministro de hacienda Alberto Carrasquilla luego de las masivas protestas y el retiro de la reforma” en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56972929>

⁸ Instituto de estudios anticorrupción Cabil-Veo. Gestión Transparente. Recuperado de: <https://www.estudiosanticorrupcion.org/>

⁹ Semana: “El regreso de los parapolíticos” 22 de abril del 2020. Recuperado de: <https://www.semana.com/opinion/articulo/el-regreso-de-los-parapoliticos-de-la-picota-a-min-hacienda/665185>

Agradecimientos

En primer lugar, un sincero agradecimiento a cada persona que me animó para continuar con este trabajo de investigación y me ayudó en el trayecto para construirlo. De manera especial, agradezco en principio a mis directores, Ivonne Suárez Pinzón y Gabriel Kessler, quienes me acompañaron y me apoyaron durante este largo camino, sus reflexiones, sus miradas y sus orientaciones fueron esenciales para la realización de este estudio y de otras investigaciones. Agradezco sobre todo su cariño y su inmensa generosidad, que iluminan mi vida profesional y personal. En segundo lugar, quiero agradecer particularmente a todas las compañeras y compañeros que hacen del trabajo cotidiano una actividad placentera de aprendizajes diversos. Asimismo, destaco el equipo docente que posee la Maestría de Ciencias Sociales que con su amabilidad, compromiso y solidaridad nos hacen sentirnos parte de una familia académica y por haberme permitido avanzar en mis estudios.

Agradezco a las instituciones que ayudaron en la investigación en todos estos años: a la Contraloría Departamental de Caldas, a la Secretaría de Educación de Manizales, a la Biblioteca Banco de la República Manizales, a las personas que participaron de las entrevistas, al periódico de La Patria que me brindó sus espacios para el trabajo de archivo. A la Hemeroteca de la Biblioteca Pública de la UNLP, donde fueron muy amables en todas mis visitas y mis consultas, préstamos de libros y documentos necesarios para mi investigación.

Deseo agradecer a las amistades que me dio la Universidad Nacional de La Plata, por tantas charlas y momentos compartidos.

Evidentemente agradezco a mis padres por la paciencia, confianza y aliento en estos últimos años, a mis hermanos que me apoyaron siempre y fueron los principales motores para no dejar de estudiar e iluminaron mi camino con la escucha y las palabras justas.

Este trabajo representa más que una investigación académica ya que en lo personal me permitió compartir con otras ideas, posiciones y experiencias de mirar a Colombia y su realidad en la educación y la defensa de la misma.

RESUMEN

Este proyecto de tesis tiene como objetivo principal contribuir a la comprensión del fenómeno de la corrupción como problema público a partir del estudio del surgimiento del caso del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en la ciudad de Manizales, con el fin de aportar al conocimiento sobre la construcción de problemas públicos, avanzando en la comprensión de las dinámicas escalares que forman parte, o aportan, a la construcción de los problemas. La investigación asume la complejidad de los hechos a partir de la reconstrucción de las coberturas de los medios escritos locales y nacionales sobre la corrupción en particular, a partir de casos producidos en el ámbito educativo, de un sondeo de percepción a través de entrevistas con información socialmente relevante de actores e instituciones que disputaron el problema e intervinieron públicamente, así como las relaciones de estos con el problema y la mención de atribución de responsabilidad o autoridad para solucionar las demandas, denuncias y reclamos sociales. Por tanto, se desarrolla un análisis cualitativo que se enfoca en la cobertura de la prensa local que se incorpora al estudio de caso, ya que se reconstruye la discusión, la demanda y la movilización que tal hecho produjo. Se da prevalencia al análisis de las valoraciones, prácticas, acciones y estrategias simbólicas y materiales con que comenzó a cobrar relevancia la corrupción en el PAE para la sociedad colombiana ya que afecta a los niños y niñas en ámbitos educativos.

Palabras clave: problemas públicos, campo educativo, programa de alimentación escolar, niñez, adolescencia, seguridad alimentaria, corrupción.

ABSTRACT

The main objective of this thesis project is to contribute to the understanding of the phenomenon of corruption as a public problem from the study of the emergence of the case of the School Feeding Program (PAE) in the city of Manizales, in order to contribute to the knowledge about the construction of public problems, advancing in the understanding of the scalar dynamics that are part, or contribute, to the construction of the problems. The investigation assumes the complexity of the facts from the reconstruction of the coverage of the local and national written media about corruption in particular, from cases produced in the educational field, from a perception survey through interviews with information socially relevant of actors and institutions that disputed the problem and intervened publicly, as well as their relationships with the problem and the mention of attribution of responsibility or authority to solve social demands, complaints and claims. Therefore, a qualitative analysis is developed that focuses on the coverage of the local press that is incorporated into the case study, since the discussion, the demand and the mobilization that such an event produced is reconstructed. Prevalence is given to the analysis of the symbolic and material evaluations, practices, actions and strategies with which corruption in the PAE began to gain relevance for Colombian society since it affects children in educational settings.

Keywords: public problems, educational field, school feeding program, food security, corruption.

CONTENIDO

Dedicatoria.....	2	
Prefacio.....	3	
Agradecimientos	9	
Resumen.....	10	
Abstract.....	11	
Lista de tablas	13	
Lista de figuras.....	13	
Introducción	17	
Descripción del Proyecto	189	
Planteamiento del problema de investigación.....	20	
Justificación.	21	
Objetivo General.....	22	
Objetivos específicos	23	
Metodología	23	
Recorte	Espacial	y
Temporal.....	28	
Antecedentes. Alrededor de la corrupción como problema público; Error!	Marcador	no
definido.	29	
a) El estudio de la corrupción en relación a lo público.....	30	
b) Los casos de corrupción en las agendas públicas.....	33	
Capítulo 1 Definiciones sobre la corrupción. Aproximaciones Teóricas.....	37	
Capítulo 2 Caracterización del problema de la corrupción en el PAE	41	
Introducción	41	
Reseña histórica	41	
a) Desde	la	escala
Nacional.....	41	

b) Desde la escala Local. Ubicación geográfica-territorial del caso.....	46
Perspectiva Normativa	48
Cómo se movilizó la demanda y quienes la activaron.....	50
Configuración de estrategias de los grupos reclamistas para hacer visible el problema.....	54
Capítulo 3 Análisis de cómo los actores debaten este tipo de corrupción	59
Introducción	59
Los medios periodísticos en la tematización del problema.....	60
Análisis de los escenarios y construcción del problema público de la corrupción.....	63
a) La escena pública de conmoción.....	63
b) La escena pública de indignación.....	65
c) La escena pública de movilización social.....	70
Análisis de instituciones y actores intervinientes.....	76
a) Repercusión del tema en la prensa.....	78
b) perspectiva pre-constructiva del caso PAE.....	80
Capítulo 4 Determinantes, valores, estrategias sociales, culturales y políticas predominantes en los argumentos de los actores públicos	83
Introducción	83
La representación política.....	84
Análisis de las entrevistas.....	88
1. Actores expertos y ONG.....	88
2. Actores estatales y de control.....	93
3. Activistas de derechos y ciudadanía.....	100
4. Académicos y profesionales docentes.....	104
Análisis de los debates públicos.....	107
Análisis de medios de comunicación.....	109
Capítulo 5 Conclusiones.....	111
Anexos	120
Referencias Bibliográficas.....	140

Lista de abreviaturas y siglas

- AFLH** Acuerdo Final de La Habana
- ANEP** Administración Nacional de Educación Primaria
- AUC** Autodefensas Unidas de Colombia
- BM** Banco Mundial
- C.P.C** Constitución Política de Colombia
- CCC** Corporación Cívica de Caldas
- CIDH** Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- CINEP** Centro de Investigación de Educación Popular
- CNUCC** Convención Naciones Unidas Contra la Corrupción
- CONPES** Consejo Nacional de Política Económica y Social
- CTC** Corporación Transparencia por Colombia
- DANE** Departamento Administrativo Nacional de Estadística
- DDHH** Derechos Humanos
- DEPP** Dirección de Evaluación de Política Pública
- DNP** Departamento Nacional de Planeación
- EITI** Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional
- ENSIN** Estadística Nacional de Calidad de Vida y Situación Nutricional
- FARC-EP** Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
- FECODE** Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación
- FMI** Fondo Monetario Internacional
- ICBF** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- LAPOP** Latino barómetro
- MECI** Método Estandarizado de Control Interno
- MEN** Ministerio de Educación Nacional
- MESICIC** Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción) es el Mecanismo Anticorrupción de la OEA
- ONG** Organización No Gubernamental
- ONU** Organización de Naciones Unidas
- ONUCC** Oficina contra las Drogas y el Delito de Naciones Unidas
- PAE** Programa de Alimentación Escolar
- PDE** Plan Decenal de Educación

PNDT Plan Nacional de Desarrollo y Transparencia por Colombia
PPIA Política Pública Integral Anticorrupción
SAT-DP Sistema de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo
TI Transparencia Internacional
UNODC Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USAID U.S. Agency for international development/Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo Internacional

Lista de tablas

- Tabla 1 Matriz relación de tamaño de la muestra por los medios local y nacional;**Error! Marcador no definido.**
- Tabla 2 Matriz relación de entrevistas;**Error! Marcador no definido.**
- Tabla 3 Caracterización de la consecuencia social de la corrupción
- Tabla 4 Percepción de venalidad 2017-2018
- Tabla 5 Caracterización del impacto social de la corrupción;**Error! Marcador no definido.**

Lista de figuras

- Figura 1. Mapa territorios priorizados por la política para la lucha contra la corrupción
- Figura 2. Localización del municipio Manizales departamento de Caldas
- Figura 3. Población en edad escolar en Manizales
- Figura 4. Imagen de las posiciones de actores estatales en Caldas respecto al PAE
- Figura 5. Representativo sobre percepción de venalidad entre 2017-2018
- Figura 6. Imagen Manizales en pie de lucha 2018
- Figura 7. Asuntos del país que más le preocupan a la opinión pública 2017

INTRODUCCIÓN

En marzo de 2015 activistas de derechos humanos denunciaron a funcionarios e instituciones que habrían estado relacionados con la muerte por hambre y desnutrición de niños de los Departamentos de la Guajira, Cesar, Chocó y Atlántico. La noticia, aparecida en el periódico *Las dos orillas*, fue confirmada por el jefe del Ministerio Público, Alejandro Ordóñez, que sostuvo que existían decenas de casos que fueron vinculados al Programa de Alimentación Escolar (PAE) en todo el territorio colombiano, incluyendo a la ciudad de Manizales.

Seguidamente, el Procurador General de la Nación declaró ante la prensa que llegaría “hasta el fondo del asunto a fin de establecer responsabilidades (Zuleta, 2015, 03, 16. *Las Dos Orillas*, “*El caso de los 5000 niños que han muerto de hambre en la Guajira llega a la OEA*”, párr. 10). Sin embargo, un año después el hecho seguía activo sin resolverse política y judicialmente. Según medios como *El Espectador*, el Procurador General de la Nación (PGN) declaró ante la prensa que “abriría investigaciones” (sin autor, 2016, 04, 01. *El Espectador*, “*Procuraduría abrió investigación por irregularidades en alimentación escolar en Aguachica (Cesar)*”, p. judicial., párr. 5). El hecho fue difundido en varios medios de comunicación y se mantuvo actualizado a través del seguimiento a los pronunciamientos de políticos, fiscales y afectados. Sin embargo, al cabo de unas semanas los medios de comunicación vinculados al oficialismo recalcaron que el hecho seguía impune, sin resolverse políticamente. Dos meses

después, en abril de aquel año, una profesora difundió¹⁰ en los medios de comunicación locales y en la red social de Facebook fotos y videos que mostraron cómo en una institución educativa un grupo de niños y niñas hacía fila para sostener y alternarse consecutivamente una misma ración de alimento. Además, al mismo tiempo, otro docente tomó fotografías como evidencia del incumplimiento del programa en tanto los niños y las niñas aparentaban recibir una merienda a la cual no tenían acceso. El hecho fue tomado por la prensa local de Aguachica (Cesar), vinculado con otros casos sucedidos en distintas escuelas del municipio¹¹, y diferentes actores reactivaron la discusión, haciéndola notablemente visible en el ámbito nacional colombiano. Posteriormente se produjo la movilización de colectivos, familias, alumnos y profesores a escala nacional en reclamo por la búsqueda de responsables en la transparencia de programas del Estado dirigidos a la educación. Los medios, por su parte, dieron reportes con cifras sobre la apropiación de recursos del programa del PAE por parte de operarios y servidores públicos, al tiempo que investigaron exhaustivamente qué alcaldías y gobernaciones estuvieron cumpliendo con el programa y cuáles no lo estuvieron haciendo. Esta situación suscitó un debate político alrededor del tema¹² y una reunión de emergencia convocada en el Congreso por parte del Ministerio de Educación, alcaldías y gobernaciones.

¹⁰ En redes sociales y medios de comunicación la profesora Claribeth Rodríguez Salazar, hizo circular fotos y videos tomados de la institución Sagrado Corazón, del municipio de Aguachica Cesar, la docente muestra las precarias condiciones de niños y niñas recibiendo sus comidas. La indignación social se produjo porque los pequeños reciben una porción pequeña de comida, no tiene la mejor calidad, no están bien preparados y no corresponde con lo que reportan los funcionarios que operan el programa. Luego de la denuncia de la profesora, se produjeron nuevas denuncias provenientes de otros municipios que hicieron visible la problemática, seguidamente intervinieron entidades públicas para responder ante las quejas y demandas y otros medios de comunicación. El caso se caracterizó además por la intervención de familiares de los niños que formaron grupos en Facebook y otras redes sociales para concretar el encuentro de varias protestas sociales en torno al problema de la corrupción en los PAE.

¹¹ Departamentos como Cesar, Chocó, Antioquia, Caldas, Santander y la ciudad de Bogotá, evidenciaron que estas prácticas se estaban dando también en sus escuelas y colegios públicos. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se pronunció públicamente prometiendo cambios en el PAE, y tanto la Fiscalía como la Contraloría fueron llamados a responder por el asunto del PAE. La periodista Claudia Morales de Caracol radio también hizo responsable a la alcaldía del municipio de Aguachica, quienes advirtieron que “la administración local del Cesar se reuniría por el hecho para verificar la autenticidad del video y de las fotos de los niños y niñas en esa escuela, evaluar cómo es la atención en el colegio y las acciones a tomar”. (Sin autor, 2016, 04, 04. *Revista Semana*, “Indignante video de la precaria alimentación de niños en Aguachica”, p. nacional)

¹² El incremento de investigaciones judiciales asociadas a los casos de venalidad como el Carrusel de la contratación en Bogotá, Interbolsa, Reficar, recobros en el sistema de salud, los Panamá papers y los de Obredecht y Cartel de la Toga por la corrupción en la justicia, generó escándalos mediáticos que impactaron en la confianza de la sociedad en lo público y lo institucional.

El caso influyó en que algunos actores institucionales debatieran sobre el problema, concretamente sobre quiénes eran los llamados a ser responsables por estos hechos de corrupción y sobre los mecanismos en los cuales se producía la apropiación de bienes públicos. De esta forma, tanto la Fiscalía como la Contraloría divulgaron una lista de empresarios y funcionarios públicos relacionados con la corrupción en ámbitos educativos. Fue el caso del alcalde de Aguachica, Henry Ali Montes, a quien le imputaron cargos por peculado por apropiación de los recursos del programa de alimentación escolar de los niños y niñas de escuelas y colegios oficiales (PAE). Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) anunció en los medios de comunicación la existencia de tres grandes redes de corrupción que se ramificaron por varios departamentos de Colombia, afectando los recursos del PAE.

A lo largo del año 2016 los medios escritos siguieron cubriendo el hecho, incorporando nuevas pruebas sobre estos actos de corrupción y robos del dinero que impidieron el subsidio de los programas de alimentación para los niños y niñas en edad escolar. Es así como para el año 2017 se dieron otros hechos de corrupción política y administrativa que llevaron a la intervención política del Presidente de la nación, Juan Manuel Santos¹³. Seguidamente, el ejecutivo nacional acorde a lo que estableció el modelo del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), y a la política Integral Anticorrupción –PPIA- (Documento CONPES 167 de 2013) convocó a los partidos políticos del país para una cumbre extraordinaria que se llevó a cabo en la Casa de Nariño el 29 de agosto del año 2017. En dicha ocasión el periódico de La Patria representó a los actores convocados que analizaron diferentes formas de controlar la corrupción desde la instancia normativa (sin autor, 2017, 8, 29. “*La agenda legislativa y política para enfrentar a los corruptos*”. La Patria, p. A8).

Descripción del Proyecto

¹³ El Presidente de Colombia presentó sus avances en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, en materia de prevención de la corrupción, las cuales fueron presentadas a escala administrativa y financiera por parte de funcionarios públicos que defraudaron recursos de obras de infraestructura públicas, y los casos de la salud, de la educación reportados en la plataforma del SIGEP para fortalecer la rendición de cuentas de los servidores públicos. En el año 2016 en el marco de la Conmemoración del día Internacional de lucha contra la corrupción promovido por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República se desarrolló el conversatorio de corrupción y derechos humanos. María Ángela Holguín Cuéllar. Memorias al Congreso. 2016-2017. 20 de julio. Bogotá, D.C., Colombia.

Las instituciones educativas cuentan con un programa de alimentación escolar conocido como PAE, uno de los programas de la Administración Nacional de Educación Primaria (ANEP), que tienen como principal función promover el acceso de los escolares a la calidad del sistema educativo oficial, a través del aseguramiento de una alimentación complementaria durante la jornada escolar y funcionamiento del ámbito de socialización y educación para los niños; a esta situación se añade que el Estado está llamado a proteger la transparencia del programa a través del control y vigilancia para que no se desvíen los recursos hacia prácticas de saqueo.

Es por esta razón que esta investigación radica en que si bien existen distintos estudios que analizan la corrupción desde la perspectiva económica, criminalidad, impunidad o de pobreza (Pardo, 2004; López y Sevillano, 2008; Thoumi, 2009; Velásquez, 2010), sin insinuar sus implicancias judiciales, culturales y sociales sustentadas en marcos teóricos y conceptuales que son fundamentales para esta tesis (Duncan, 2008; Delgado, 2010; Archila, 2012; Uprimny, 2010), no se identificaron trabajos que, de forma organizada, conceptúen y discutan sobre las formas en las cuales se procesa localmente el problema de la corrupción y en las cuales se construye como un problema público de escala nacional y de preocupación social (Gusfield, 2014). En este estudio se analiza la diversidad de posiciones, juicios y percepciones de actores, grupos e instituciones (periodistas, criminólogos, políticos, académicos, padres, los maestros y activistas de DDHH) sobre el conocimiento hacia ciertas ideas que circularon sobre la corrupción. Se caracteriza las dinámicas locales, las formas de movilización ante los temas de conmoción y se aborda e identifica los modos en los cuales se conceptualizan estos hechos desde diferentes instancias, algunas de esas construcciones permanecieron, otras se desecharon, veremos qué o quiénes influyeron para instalar a la corrupción como una cuestión primordial y dar un marco a los eventos problemáticos. Dicho esto, nos preguntamos: ¿cómo se construye la corrupción como problema público a escala local y su proceso de nacionalización?, ¿cómo los actores discuten y debaten este tipo de corrupción en la educación en los periodos de movilización social? ¿cuáles son los determinantes, los valores y las estrategias sociales, culturales y políticos predominantes en los argumentos de los actores públicos sobre la corrupción? ¿a través de qué categorías, narrativas y debates se instaló el problema de la corrupción en el espacio público colombiano?

Planteamiento del problema de investigación

En la ciudad de Manizales el PAE ha estado involucrado en escándalos por incumplimientos en los recursos en la educación oficial. Es decir, existe una cantidad considerable de instituciones educativas que a través de los medios de comunicación han manifestado irregularidades en los manejos de los recursos de la ciudad, tanto así que hay zonas específicas donde se pueden encontrar varios casos de niños y niñas que al no tener la garantía de sus derechos en la alimentación optan por el ausentismo y la deserción escolar. De modo que se aborda este problema correspondiendo a la tematización de la corrupción como preocupación pública ante la inestabilidad, la falta de confianza y credibilidad institucional y la vulneración de los derechos de la sociedad colombiana, la cual en las últimas décadas ha tenido una atención fuerte en los medios y en la agenda pública a partir de los casos en que se han involucrado a algunos servidores del Estado con empresas licitantes que acceden a los recursos del Estado.

En términos temporales, se hace un recorte para los años 2016-2018. Esta decisión se toma por la relevancia que llega a tener la corrupción en el entorno público local al generar diferentes sentidos y significaciones, tornándose de preocupación nacional según lo expresado en medios de comunicación por diferentes voces de expertos y gobierno. Justamente, el Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2010-2014) del primer periodo de la presidencia de Juan Manuel Santos, dejó el PAE bajo la administración del Ministerio de Educación Nacional MEN, con el objetivo de mejorar la cobertura y la calidad del programa. El período se cierra en el año 2018, ya que termina el gobierno de Santos que resignifica el problema al llevarlo al lugar de un cambio en el estatuto anticorrupción. Se reconstruye el caso del programa de alimentación de los niños y niñas en contextos educativos, ya que este se tornó en un elemento de profunda crisis humanitaria por desnutrición o muerte generalizada de los niños y niñas en municipios muy desiguales del país, por comprobarse que a nivel provincial, a los niños beneficiados con este programa no les estaba llegando la respectiva alimentación de manera real, generando diversas reacciones sociales, tensiones y discusiones en la política y un sinnúmero de pronunciamientos de diversas figuras en la esfera local y nacional.

Justificación.

Es posible afirmar que a partir de los años 2016 y 2018 Colombia reúne los hitos más dramáticos por hechos de conmoción relacionados con la corrupción, como las que afectaron a las entidades judiciales quienes son los responsables de sancionarlas y penalizarlas, así como los hechos de muerte por hambre de niños y niñas pertenecientes a entornos educativos, tal fue la magnitud, que permitió que se hiciera visible el abuso sobre la captura de recursos destinados a la alimentación escolar. Este nuevo escenario reforzó la idea de combate contra la corrupción y significó para la sociedad colombiana un rompimiento con las estructuras institucionales tradicionales, a la vez que se visibilizaron cada vez más voces a favor de la transparencia y la integridad (Newman y Ángel, 2017). Las nuevas dinámicas de la ONUCC en la región, la localización y exposición del problema y la disposición de nuevas leyes e instituciones adecuadas para el control de los recursos coadyuvó al proceso de reclamación de responsabilidad que la sociedad comenzó a pedir al gobierno mediante las campañas públicas, fueron elementos claves para romper significativamente con la apatía e indiferencia presente en las instituciones estatales y mostrar voluntad política y determinación para combatir la criminalidad y sus causas (Corporación Transparencia por Colombia, 2019).

En definitiva, en las últimas décadas en diversos países de América Latina y en particular en Colombia se dieron varias crisis graves. Ejemplos en este país, el caso del “Proceso 8000” dado en el año 1996 que produjo un cuestionamiento sobre la forma cómo la política se involucró con la narco-criminalidad, o como el caso de la parapolítica a inicios del presente siglo que llevó a la sociedad a reflexionar sistemáticamente acerca de los efectos e impactos de los vínculos entre fracciones políticas con los grupos armados ilegales, con el narcotráfico y con el contrabando (Muñoz Gallego, 2019). Acontecimientos que son parte de múltiples escándalos de connotación nacional que persistió en distintos escenarios locales del país, que alimentaron las economías criminales y que causaron situaciones complejas en sectores de la educación, la salud, la vivienda, la defensa y la seguridad. Por ello cabe preguntarse por el sentido del problema en el escenario público y por cuáles son los principales actores que reclaman la propiedad del asunto como corresponsables en esta lucha, por los cambios que genera tal situación, esencialmente para responder a la población. Estas preguntas son algunas de las que dan importancia histórica, analítica y práctica a la investigación que se aborda, que está enfocada en intentar dar respuesta a algunas de ellas

exclusivamente para el caso colombiano. Por lo tanto, se requiere determinar el aporte y el impacto social y político que los casos públicos llegan a imprimir en un contexto específico.

Lo novedoso del estudio es que se encuentran escasos estudios y mínimos datos confiables asociados a los problemas públicos locales referente a la corrupción en los recursos educativos que afecta a los niños y niñas de nuestro país, lo que permite abrir un panorama en cuanto a aunar esfuerzos hacia nuevos conocimientos para las ciencias humanas, sociales y educativas, facilitando la cobertura de todas las áreas sociales y culturales, las cuales tienen una relevancia, determinación y particularidad en la calidad de la educación. La utilidad de la investigación estará dada en que se podrá dejar información importante con base en un estudio empírico para futuras investigaciones interdisciplinarias y proyectos asociados con estos temas.

Objetivo General

- Analizar los procesos de visibilización y construcción de narrativas sobre la corrupción como problema público local y su proceso de nacionalización dado por los hechos de conmoción en que se debatió la corrupción en la apropiación de los recursos parte del Programa de Alimentación Escolar PAE para los niños y niñas en edad escolar entre 2016 y 2018.

Objetivos específicos

- Se Identifica a los actores e instituciones locales que intervinieron públicamente en la construcción del caso como hecho de corrupción.
- Se Interpretan las dinámicas locales y su proceso de nacionalización que los actores ponen en escena a través de sus prácticas y debates en el marco de la construcción del caso del PAE como un hecho de corrupción que afecta a los niños y niñas del país.
- Se Identifican los determinantes, los valores, las estrategias sociales, culturales y políticas predominantes en los argumentos de los actores que instalaron el problema de la corrupción en el PAE en el espacio público colombiano.

Metodología

El diseño de investigación es de tipo flexible, orientado al paradigma cualitativo el cual permite una mayor profundidad en el análisis de detalles, matices, factores y elementos relacionales del dato (citas textuales, verbales, audiovisuales, pictóricas o acciones individuales y colectivas). Los datos cualitativos son el resultado y producto de la realidad que lee el propio investigador (Marrady et al., 2007). Se parte en principio del método inductivo, que como Hurtado refiere, se estructura por el paradigma empirista, que desarrolló Bacon reformado por Hume, quien hace énfasis en el rol fundamental de la investigación cuando se hace descripción de la experiencia y que conjuntamente realiza observación minuciosa del tema indagado, así se emprende un proceso inductivo que permite darle sentido a un escenario o acontecimiento importante para una determinada sociedad (Hurtado, 2010). Es decir, que se aborda una comprensión e interpretación de las condiciones específicas, en un determinado tiempo y espacio, a partir de un contexto dado. Se utiliza el método deductivo que da lugar a un paradigma positivista que acuña el método científico: problema, hipótesis y conjetura. En ese proceso es importante desarrollar varios momentos como la desagregación, el análisis y la verificación, de modo que, se sintetiza la información partiendo de la generalidad hacia la especificidad.

Partiendo de estos pasos, para responder al primer objetivo, se abordó la desagregación y análisis cualitativo ubicando un registro de la prensa local de La Patria, periódico oficial de Manizales, y un registro de El Tiempo, periódico tradicional de escala nacional. Se analizaron otros documentos y archivos proporcionados por medios alternativos, blogs y redes sociales como Facebook, teniendo en cuenta que allí se hizo viral uno de los casos del PAE.

Para el segundo objetivo, se interpretaron y verificaron los diseños, ideas, propuestas y reflexiones que quizás hayan ayudado a activar un tipo de propuesta política para enfrentar los aspectos sobresalientes del caso PAE como un conjunto de categorías analíticas que dieron cuenta del carácter político y social del problema en el ámbito educativo local y cómo llegó a nacionalizarse.

Para responder al tercer objetivo específico se realizaron preguntas abiertas, transcripciones de notas de campo obtenidas a través de la observación y transcripciones de entrevistas y encuestas a informantes claves en sus espacios de trabajo, estudio y ambiente

natural. Estos datos tienen una fuerte carga de significados, complejos y polisémicos, lo que permitió construir diferentes interpretaciones de los hechos y especificidades de los casos, se reconstruyó la discusión, la demanda, la movilización y protesta que tal hecho produjo en la sociedad local manizaleña y colombiana. Las entrevistas transcritas en el presente documento cuentan con la autorización de los entrevistados, quienes previamente fueron contactados y conocieron el destino de las mismas para la investigación. Además, se observaron a los actores movilizados sobre el tema y quienes fueron los que no estuvieron movilizados, hasta que tipo de práctica se denunció, se demandó y se reivindicó en el espacio social y cuáles fueron las instituciones y los actores que intervinieron en la arena pública para construir los símbolos y nociones del fenómeno vinculado a los programas de alimentación escolar PAE. Siguiendo a Marradi, Archenti y Piovani (2007), en la realización de entrevistas y en la recolección de los datos para reconstruir acontecimientos y casos pasados, se requiere estudiar cómo son debatidos, interpretados y llevados a cabo por las personas y colectivos que reclaman como propio al problema; por lo demás este momento de recolección de datos y relevamiento de las fuentes principales y secundarias fue clave en este paradigma de investigación, por lo que se requirió contar con un plan para la búsqueda y revisión de documentos y de los casos acorde a los objetivos planteados. En la sociología contemporánea el análisis a fondo de casos ha sido utilizado para comprender procesos que explican dinámicas históricas, representaciones sociales y productividades culturales (Feagin, Orum y Sjoberg, 1991: 41). Se hizo un recorte micro social de la realidad, al abordar las interacciones, interpretaciones y experiencias subjetivas de los actores que intervinieron localmente como es el caso de la Corporación Cívica de Caldas CCC, los intercambios de opinión y de información no tienen un acceso directo, pero se puede inferir a través de citas de páginas web, o blogs, informes y pasquines, actitudes que aparecen en el texto que se analiza. Además, en los procesos institucionales que aparecen a través de los periódicos, boletines oficiales, comunicados de prensa se pueden inferir posiciones o actitudes de los actores (Krippendorff, 1990; Galhardi, 2013). Las técnicas de recolección de datos se alinearon en la descripción, observación e interpretación del fenómeno a partir de documentos y notas de campo. La búsqueda en los dos periódicos permitió construir indicadores razonables al problema que se propuso. Es de aclarar que no se hizo un estudio comparativo ni un estudio de las ideas o del discurso. En el análisis fue útil el uso del archivo digital, como el del Centro de Investigación

y Educación Popular del CINEP, el cual ha sido utilizado y aprovechado en otras investigaciones académicas y laborales. A continuación, se procedió a aislar las unidades a través de la codificación y etiquetado de estas unidades de texto vertidas en matrices de análisis en Excel (sistema de dimensiones y categorías) para la interpretación de la información. Se tuvieron en cuenta las intervenciones y se respetaron las informaciones y posiciones de los actores involucrados en el proceso. Las fuentes denominadas primarias, correspondieron a la información de entrevistados y lo disponible en los medios de comunicación. En el caso de las fuentes secundarias, se acudió a documentos del programa de Educación de Caldas y las publicaciones y entrevistas con representantes de la Contraloría General departamental, con el Procurador, y con administrativos y funcionarios públicos encargados del programa PAE en dos escuelas manizaleñas, la información obtenida de artículos, revistas impresas, tesis, memorias de congreso y de vigilancia en relación al sector educativo, así como de centros de investigación e instituciones académicas preocupadas por el asunto y leyes nacionales. Tal como subraya Johnston (1986), las normas culturales y las leyes están en constante cambio, con lo cual el investigador debe estar confrontando las transformaciones de las nuevas formas de corrupción en el tiempo, con los decretos y la toma de posición política que decide confrontarla. Obtener evidencias al respecto implica para efectos de un procedimiento de investigación social empírica, tratar de entender las estrategias que se emplean y se han venido empleando en el entramado de actores o colectivos políticos y sociales que participan e interactúan al decidir u opinar públicamente sobre un hecho (Becker, 1963).

En la selección de la muestra se destacaron los documentos periodísticos en las búsquedas iniciales que sumaron 142 noticias, luego se construyó una matriz con datos de los informes noticiosos impresos (fecha y título de la noticia, autor, número de página, actores, tema). De la selección se lograron 90 muestras. Se procedió a la escaneada o toma fotográfica de cada una de las noticias que aportaron al estudio; para obtener el material disponible en el momento de la escritura y análisis se excluyeron las noticias poco relacionadas con las categorías trabajadas, priorizando en los casos mayormente visibles. En términos generales, para cerciorarme que el proceso ha sido hecho de forma fiable y confiable, se optó por hacer un proceso de validación de nuestro guion de entrevista y de la encuesta, se validó además el instrumento de análisis mediante el juicio de un panel de expertos y se contó con un investigador

que apoyó en la instancia del análisis de los documentos.

Tabla 1. Matriz: Relación de tamaño de la muestra por los medios de comunicación local y nacional

Medio	Número de Noticias	Proporción por Noticias	Muestras
La Patria Manizales.	103	25%	40
El Tiempo Nacional.	309	75%	50
Total general	412	100%	90

Fuente: elaboración propia (ver anexo 1 de titulares noticiosos aglomerados en trabajo de campo).

Tabla 2. Matriz de relaciones de entrevistas semiestructuradas

ID	Clasificación actores	Entrevistas	%
1	Actores estatales	4	25,0%
2	Actores expertos, ONG	4	25,0%
3	Académicos y profesionales docentes	4	25,0%
4	Activistas de derechos	4	25,0%
	Total	16	100%

Nota. Tabla elaborada propia hecha en la ciudad de Manizales. Ver anexo 2 sobre acopio de actores relevados en la muestra de trabajo de campo.

Se interpretaron 33 posts de redes sociales de Facebook porque de allí se hicieron virales los casos del PAE. Para complementar las narrativas argumentativas se trabajaron 15 videos, y se hicieron 16 entrevistas entre los meses de febrero a mayo del año 2019 y en agosto a noviembre de 2020 a diversos actores propietarios del asunto en el municipio de Manizales, Caldas, todos pertenecientes a la subregión del eje cafetero. Las entrevistas se utilizaron para conocer el punto de vista de los actores y cómo narran sus experiencias y sus formas de

apropiación sobre el tema de corrupción del PAE. Estas unidades de observación fueron seleccionadas por el método muestral no probabilístico por conveniencia para formar muestras de acuerdo a la facilidad de acceso, la disponibilidad de las personas de formar parte del estudio, las recomendaciones de a quien entrevistar por parte de expertos e instituciones (Hernández Sampieri, et al., 2006). Recurrimos a profesores y estudiantes de planteles afectados por el fenómeno, a actores que hacen parte de organizaciones defensoras de derechos humanos, se seleccionaron a aquellas organizaciones con características geográficas, políticas y culturales diferentes que dieron cuenta en lo posible de la diversidad de opiniones sobre la situación y la experiencia con el tema de corrupción como fue la Corporación Cívica de Caldas, tomando el grado de injerencia de estas variables contingentes (Pereyra, 2013; Aruguete, 2015; Galar, 2015).

Con el fin de lograr una definición acorde al contexto y dimensión social y política colombiana, se ilustraron cómo fueron las condiciones que permitieron el avance de estrategias y la forma como fueron solucionadas las demandas, denuncias y reclamos de la sociedad elevadas al gobierno y a los entes de control. Para tal efecto se planteó una descripción contextual de los casos, los debates que produjo y las reformas que se implementaron. El estudio tuvo como fin aportar a la comprensión del fenómeno en cuanto a dar nuevos elementos en el marco de la reproducción y el proceso de configuración del problema como cuestión pública. En lo metodológico aporta en la estrategia puesto que se ejecuta a partir del análisis de quienes son los propietarios y responsables del problema, lo cual permite un análisis minucioso sobre la publicación y los debates que generan los medios de comunicación. Así mismo, un análisis sobre los documentos construidos por las organizaciones que intervinieron y de entrevistas a diversos actores, lo que otorga un importante insumo de contexto.

Recorte espacial y temporal

Se desplegó un trabajo de campo en la ciudad de Manizales – Caldas (Colombia) por ser uno de los municipios donde se produjo la conmoción social y ser un lugar bastante heterogéneo por su configuración contextual, regional y geográfica. Se hizo la claridad que el espacio a tener en cuenta es el campo educativo y el campo político (Contraloría, Procuraduría y Fiscalía).

También se registraron las manifestaciones estudiantiles respecto a la exigencia al

gobierno por transparencia en las políticas sociales y educativas (ver anexo 4 de fotografías). Por lo tanto, las fuentes primarias se obtuvieron durante los años 2019 y 2020. En cuanto al lugar en el que se desarrollaron las actividades mencionadas de recolección de datos fue en la ciudad de Manizales capital del departamento de Caldas, por ser mi lugar de residencia durante los años de trabajo investigativo (2016-2020). Respecto a la elección de la ciudad, esta obedece también a la disponibilidad de poder contar con accesibilidad al trabajo de campo, ya que se pudo acceder a los archivos de prensa de forma presencial en algunos casos, en otros se consiguió de manera online, como las redes sociales de YouTube, Blogs, páginas web de los reportes de los casos en la página judicial y en la página de Transparencia Colombia y Transparencia Internacional (TI), organización no gubernamental, fundada en la década de los años noventa con sede en Berlín (Alemania). La población de la ciudad de Manizales, se considera representativa del eje cafetero, y su densidad poblacional permitió una eficiente recolección de datos, dados los recursos con los que se contó para esta investigación.

En cuanto a la decisión del manejo temporal-espacial, se sustentó por la relevancia que llega a tener el aumento de la corrupción en el entorno público local y nacional. El más emblemático a escala administrativa fue el de Odebrecht y en lo educativo fue el caso PAE inicialmente en los departamentos de Cesar y Guajira; luego se visibilizaron en Manizales-Caldas y otros departamentos a medida que salieron las denuncias.

La tesis se ordena de la siguiente manera:

En el **capítulo 1** se abordan los debates sobre los marcos teóricos y conceptuales sobre corrupción, con especial interés en el concepto de los problemas públicos, la seguridad alimentaria escolar, la venalidad local, corporativa y mafiosa. En el **capítulo 2** se realiza un marco general del contexto y caracterización del problema colombiano, se aborda el caso en el municipio de Manizales, capital de Caldas, donde predominan irregularidades en el manejo de los recursos públicos, a la vez que se presenta un análisis sobre la gran reivindicación, demanda y movilización estudiantil, profesoral y familiar a nivel nacional. En el **capítulo 3** se muestra la forma de organización, incluyendo la cuestión pública. Se aborda el debate local y nacional sobre el caso PAE; se observa el impacto de los casos en Manizales, y la influencia que un grupo de personas tiene en las representaciones que los medios de comunicación han construido respecto

de la corrupción, se da un cierre analítico sobre la venalidad como problema público. Los capítulos 2 y 3 permiten plantear conclusiones relativas a cómo la corrupción se convierte en problema público y su relación con el contexto desde una lógica interactiva, cultural, política y económica. Si bien hay escalas de corrupción bajas, problemas de control y vigilancia, hay poca presencia de voces que se declaren víctimas de la corrupción. Para el **capítulo 4** se emprende toda la discusión pública dada en medios alternos como los posteos en Facebook, blogs y pasquines y se recupera en las entrevistas las diversas voces que opinan sobre el tema a partir de su experiencia directa o indirecta. Se elaboran algunos elementos teóricos, y se articulan con ciertos conceptos que componen el marco referencial de esta investigación. Por último, se dan unas conclusiones en el **capítulo 5**, en donde se plantean unas breves conclusiones sobre narrativas y debates que politizaron o estabilizaron el problema de la corrupción en el espacio colombiano.

ANTECEDENTES. Alrededor de la corrupción como problema público

El estado actual de los trabajos académicos relevantes para la presente tesis se da a partir de tres ejes principales: Para analizar a la corrupción como problema público, la escritura pasó por el relevamiento del “estado de la cuestión”, pasando por el posicionamiento ético y epistemológico, siguiendo hacia el examen de las perspectivas socio-históricas, contextuales y políticas que contribuyen a dar cierta explicación de cómo se la ha pensado, discutido y llevado a las instancias institucionales y académicas. Tal como han documentado varios trabajos sociológicos, la corrupción se ha tornado de preocupación social por los costos morales y jurídicos, por la representación política y por la rendición de cuentas en sociedades democráticas (Thoumi, 2009; Cepeda Ulloa, 2011), al punto de aparecer en las encuestas y en medios escritos dentro de las tres primeras escalas de percepción de las personas como un fenómeno a solucionar política y socialmente (DANE, 2016; Newman y Ángel, 2017). El tema se ha vinculado a un aumento de delitos como el fraude, el soborno y la pérdida de recursos públicos que ha provocado cambios en las sensibilizaciones de las gentes, en las acciones movilizadoras, en las arengas de la protesta social, en las reivindicaciones por pedidos de derechos y transparencia política (Becker, 1963; Lorenc Valcarce, 2005; Kessler, 2009; Pereyra, 2013).

El estudio de la corrupción en relación a lo público

Una serie de estudios empíricos que aportan herramientas analíticas y conceptuales permite tejer nuestro objeto de estudio, tales son, los que se enfocaron en el actor desviado intentando clasificar tipos, formas y espacios en los que se produce el fenómeno de la corrupción o se la ha caracterizado desde las ideas de la prevención situacional, control y sensibilización (Klitgaard, 1990). Por su parte autores como Kaufmann, (2000) y Kraay y Mastruzzi (2004) argumentaron que la corrupción se percibe en la sociedad como el abuso de autoridad por parte de servidores públicos que obtienen a corto plazo ganancias y beneficios privados, además existe un consenso en que la estabilidad democrática y la imagen fuerte de una institución favorece el que se reduzca la ocurrencia de hechos de corrupción. En el mismo carril, Caparrós (2003) estableció un estudio globalizado en el que evidenció las múltiples manifestaciones de utilización de poder dadas en el vínculo causal entre corrupción y deficiencia de control estatal e internacional. La principal conclusión que se puede deducir es que los actores que participan de la corrupción son verdaderas empresas del delito que buscan un resultado económico u otro beneficio de orden material. Mientras que Rehman y Naveed (2007) son autores que distinguieron una relación indirecta entre corrupción, pobreza y desempleo, sumado a que existe un mercado del que participan agentes demandantes y oferentes que reciben beneficios de sus transacciones. Estos autores argumentaron que las reformas de los entes de control fueron aplicadas a la pequeña corrupción dejando por fuera factores determinantes de la gran corrupción, por lo cual propusieron los mapas de riesgo que consisten en focalizar las auditorías para un control más efectivo de las instituciones para recuperar los recursos. Coincidentemente, los hallazgos de Frechette (2001), Park (2003), Rofman y Lucchetti (2006) determinaron que las conductas de los agentes, las situaciones vinculadas a las deficiencias administrativas en los procesos de las finanzas públicas, no determinan que haya corrupción, pero la estabilidad política de un país puede facilitar un menor índice de corrupción percibida por la sociedad.

Otra serie de estudios socio-históricos hacen cruce de datos estadísticos e indicadores económicos con la percepción de corrupción, utilizando variables globales como las regulaciones estatales, judiciales e internacionales, leyes de monopolio económico, apertura económica a las importaciones y a la inversión extranjera, o las mediciones del nivel de gasto público de un país, coincidiendo en sus hallazgos que los efectos negativos de las prácticas corruptas perjudican

tanto el crecimiento económico como la vulneración de los derechos de una sociedad (Benavides, 2012). A mi juicio, esta óptica no es suficiente para analizar sociológica y empíricamente las condiciones y dimensiones valorativas que los actores, grupos e instituciones han imprimido al tema en los últimos años, construyendo o deconstruyendo posiciones públicas que antes parecían estáticas e inamovibles. Algunos artículos, conferencias y congresos promovidos por organizaciones internacionales, como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), han puesto énfasis en las consecuencias que trae la corrupción a nivel global tanto en el capital y los costos como en el crecimiento económico de un país.

Tabla 3. Caracterización de la consecuencia social de la corrupción

ID	Caracterización de la consecuencia social de la corrupción
1	-Que haya nepotismo considerado como Favoritismo.
2	-Aprobación de proyectos por una cantidad de dinero que no es real al costo.
3	-Que hayan preferencias para favorecer a una empresa licitante para proveer al PAE o que se oculten sus ganancias para pagar menos impuestos al fisco.
4	- Que se autoricen gastos como viajes, y fiestas con dinero público.
5	- Que haya un uso ilegítimo de información privilegiada.
6	-Que haya caciquismo, compadrazgo y cooptación del erario
7	-Que se negocien dineros como sobornos y se patrocine un tipo de beneficios.

Fuente: elaboración propia con información de Transparencia por Colombia.

Recientemente, además, se ha dado un viraje sobre la prevención de la corrupción en el sistema educativo, con el que se ha promovido atender al diagnóstico del problema antes que corregir un sistema que se considera corrupto. Las conclusiones generales en estos espacios de discusión y en los discursos gobiernistas y de académicos convergen en que los gobiernos deben adoptar medidas tendientes a la prevención y crear normas situacionales para disminuir los casos de corrupción (Cepeda, 1994; Rose-Ackerman, 1996; Tanzi, 1998; Tanaka, 2001; Ávila, 2008;

UNODC, 2015). Dos estudios similares realizados en otros países tomaron datos nacionales sobre el sistema de educación, como ejemplo el realizado en municipios rurales del país de Filipinas¹⁴, que se centraron en entender la gestión pública, la eficacia, la eficiencia y la calidad de la formación a través de la medición del rendimiento de los alumnos en los exámenes nacionales. El estudio, concretamente, concluyó que la corrupción afecta los resultados de los escolares reflejados en una calificación de satisfacción negativa de los grupos familiares respecto a los programas y servicios ofrecidos por el Estado (Azfar y Gurgur, 2001). Otro estudio sistemático y contextual determinó que el efecto de una amenaza se perpetúa en la educación, y no tiene forma de revertirse por los enormes daños ocasionados por la corrupción de actores titulados que con fraude han permeado los programas de incentivos en Estados Unidos y dejado en la ignominia a múltiples sectores sociales empobrecidos (Hallak y Poisson, 2007). Si bien estos estudios se centran en los niveles de corrupción, en la gestión, en los costos y efectos del problema en el ámbito educativo, se fundamentan en una serie de causas-efectos, pero estos estudios carecen de una lectura más localizada y por tanto no se identificó cómo se constituye específicamente el sentido del fenómeno, ni de cómo adquiere carácter trascendental y preocupación social, que es la pregunta que mueve la presente tesis. Nuestro trabajo se adhiere a la línea de estudios de la construcción de los problemas públicos y la comunicación por medio de dimensiones e interpretaciones culturales que tienen que ver con la estructura social, porque se trata de abordar a la corrupción a partir de identificar respuestas, acciones y sentidos, a veces conflictivos, configurados en la arena pública y producidos por diversos grupos, actores e instituciones sobre el fenómeno de la corrupción en lo educativo.

Los casos de conmoción en las agendas públicas

Algunos análisis empíricos que se abordan en este estudio hacen referencia a múltiples escenarios considerados problemáticos por la sociedad. Situaciones que, ante las demandas, los reclamos e intereses de la sociedad llegan a tener relevancia mediática, política y social (Kessler,

¹⁴ El estudio de Azfar y Gurgur, lo desarrollaron en varios municipios del país de Filipinas, al sur de Asia en el Pacífico occidental, y que abarca más de 7000 islas.

2012). Es así, que se distingue toda una serie de trabajos empíricos que se preguntan por el surgimiento de los problemas y cómo estos logran ser un hecho notable y público (Johnston 2005; Gupta 2007; Rodríguez 2016), a su vez se identifica el espacio de vacancia, en tanto se evidencia que estos estudios no trabajan en la construcción de la corrupción como un hecho público de impacto en los niños y niñas, sucedido en contextos locales donde la violencia, las muertes por hambre y la desigualdad son noticia en los medios. Como caso el estudio de Espinosa (2019) trabaja el surgimiento de la víctima como problema público que a su vez generó un debate en torno a políticas públicas de reparación, restitución y memoria que actualmente se encuentran dentro de los lineamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tras los hechos de la violencia y el conflicto armado interno en Colombia. Los primeros análisis de los problemas relacionados a la violencia y el conflicto abordan contextos históricos amplios de gran trayectoria nacional y traen a colación casos significativos en la memoria de colectivos sociales como la disputa por la memoria de Gaitán el 9 de abril de 1948 y la violencia de la dictadura como hecho de conmoción para el país (1953-1957); la violencia bipartidista dada en la configuración del Frente Nacional (1953-1962); las víctimas de las bananeras y del conflicto armado en los años setenta, ochenta y comienzos del siglo XX (Pecaut, 2005; Romero, 2015; Vega, 2016). Estos casos han sido suficientemente trabajados por muchos autores nativos de la época que defienden la tesis que los problemas nacionales de Colombia se configuran en viejos y nuevos circuitos del pasado y presente de la violencia física, material y simbólica vinculada a las dinámicas de la denuncia, enfrentamientos de conflictos armados, paramilitarismo, guerrillas, narcotráfico, pero ante todo estos autores, abordan categorías como ciudadanía, impunidad, muerte y guerra sin cuartel (Vásquez, 2001; Hincapié Uribe, 2003; Archila et al., 2009, Rodríguez, 2013).

Así, para Forero (2015) la violencia como problema público en Colombia y en relación al campo escolar, invisibiliza las trayectorias sociales de los actores escolares donde se descubre que la violencia en la escuela es la manifestación de las desigualdades y expresión de condicionamientos económicos y sociales de los sujetos escolarizados. Su estudio se centró en los análisis documentales alusivos a los discursos oficiales internacionales y nacionales evidenciando la existencia de agentes sociales que perciben que son afectados por las consecuencias indirectas de la violencia. En sus hallazgos Forero remarca la idea que hubo un

giro discursivo en los planes sectoriales de educación entre los años 2004 y 2008 y un cambio en las reformas y en la política pública en referencia a la convivencia, los derechos humanos en los colegios y a los planes de seguridad ciudadana.

Similarmente, Olivera Rojas (2018), enmarca la construcción de un problema público a partir de la conciliación con corresponsabilidad de la vida familiar y laboral en Colombia entre los años 2014 al 2018 y en la agenda mundial e institucional. En su estudio analiza la política pública, los actores intervinientes y a los medios de comunicación relacionados con el asunto de la conciliación familiar y laboral en relación al género y al feminismo y evidencia que el hecho no se construyó como problema público sistémico, pero si ingresa dentro de la agenda institucional de gobierno durante los años que la autora abarca. Todos estos enfoques tienen en común la imposibilidad de dar cuenta de análisis de las intervenciones públicas de los actores y las consecuencias que trajo en relación al propio hecho social y de conflicto, los debates que suscitaron y lo que produjeron en términos político-públicos. Entonces, ¿de qué forma las prácticas de corrupción se transformaron en un problema público? El enfoque de nuestra investigación se aleja de las concepciones normativas o sustanciales propuestas en los antecedentes citados, con el objetivo de proponer un análisis descriptivo y empírico sobre la configuración de los problemas en relación con la corrupción entendida como un problema público (Pereyra, 2013).

No pretendemos una definición previa del concepto como tal, pero damos atención particular a las discusiones y a los actores que buscan definir e intervenir los espacios públicos locales y el registro y proceso de nacionalización de los casos de corrupción en el PAE para la comprensión del fenómeno (Lorenc Valcarce, 2005).

Solo los trabajos de Pereyra (2013), Galar (2012 [2015]), Arzaluz Solano (2018) según nuestro conocimiento, concuerdan con la necesidad de argumentar y analizar el surgimiento y construcción de los problemas públicos desde sus dinámicas locales, atributos y tramas de resignificación, desde las valoraciones de los actores y las disposiciones de los ciudadanos frente a un tema de conmoción, de modo que estas variables permiten configurar ciertos atributos del contexto y encontrar lecturas renovadas sobre los fenómenos que estudiamos, lo cual permite que ciertos temas queden abiertos a la configuración de nuevas preguntas e hipótesis para futuras investigaciones.

De acuerdo con Arzaluz Solano (2002), la definición de los asuntos públicos en México tiene que ver con tres grandes temáticas para comprender la participación electoral de los ciudadanos en el gobierno local, como el estudio de las organizaciones sociales, los procesos políticos y la relación con la violencia. La autora analizó la capacidad que llega a tener la acción colectiva para influir en la reformulación de las políticas y las alianzas que se afianzan entre la sociedad y los partidos. En sus hallazgos identifica que, en los espacios locales de participación se llegan a discutir los problemas públicos para la contención y prevención de la violencia, pero estos espacios resultan insuficientes al no operar de forma adecuada comprometiendo a la sociedad. Guerrero Bernal y Cerón Steevens, en su estudio sobre el desplazamiento por violencia en Colombia, arguyen que el fenómeno adquirió dimensiones extremas debido al elevado número de personas que terminan en esa condición liminal de víctima por el conflicto armado y fue justamente el aumento en las cifras en los últimos años, lo que contribuyó en la percepción sobre la anomia de los colombianos y que surgiera como problema público. En su trabajo indagan sobre la mediatización y designación del fenómeno del desplazamiento, y analizan a los actores de la sociedad y de la comunidad internacional al debatir e intervenir en los asuntos. Los hallazgos de los autores muestran que cuando una situación anormal se hace evidente ante la sociedad se rompe toda banalización de los problemas, en este caso el de la violencia, permitiendo recomponer contrastes entre la situación normal y una anormal y ese acontecimiento extremado y alarmante es lo que hace que un problema se convierta en preocupación pública.

En cuanto a los procesos locales y los discursos públicos de la corrupción, el trabajo de Pereyra (2013), aborda la configuración y definición de un problema público a partir de los actores e instituciones que intervienen bajo la figura de las demandas, en su análisis advierte que en las últimas décadas la corrupción adquirió estatus de problema político, al considerar que se multiplicó la actividad de quienes se constituyeron en los portavoces legítimos de las denuncias en la Argentina, se aumentaron los escándalos y se incorporó a la corrupción como tema de campaña y de producción de política pública por parte del campo político (Pereyra, 2013, p. 30 citado en Guerrero et al., 2018; Gusfield, 2014). Así Pereyra define que los casos nacionales entre países tienen diferencias en cuanto a que en los países europeos las demandas ante el problema fueron emprendidas por los jueces, mientras que en Latinoamérica el rasgo distintivo de quien visibiliza este problema reitera como protagonistas a los activistas defensores del

derecho, a las ONG, y a los periodistas (Pereyra, 2013).

Según nuestro conocimiento, los autores que trabajan los problemas públicos con enfoques locales concuerdan con la necesidad de argumentar y analizar el surgimiento y construcción de los problemas públicos desde sus dinámicas contextuales, atributos y tramas de re significación, desde las valoraciones de los actores y las disposiciones de los ciudadanos frente a un tema de conmoción, de modo que estas categorías para efectos de nuestro estudio, permiten configurar ciertos atributos del contexto específico y encontrar lecturas renovadas sobre los fenómenos que estudiamos, quedando abierta a futuras investigaciones.

Otros trabajos estudian casos locales desde diferentes marcos teóricos y metodológicos, como Ardila et al, (2018), que hicieron análisis en torno al enfoque social de instrumentos de políticas de movilidad en Bogotá y Belo Horizonte durante los años 1995 al 2015. En sus hallazgos establecen que los cambios en la planificación de la cultura a escala local dieron mayor importancia a la categoría de movilidad y de la construcción de nuevas formas de identidades urbanas motivadas por mecanismos discursivos y acciones promovidas por diversos actores. Asimismo, Tovar (2018) trabaja el conflicto armado y el feminismo de Estado en cómo incursionan la problemática de las mujeres víctimas de la guerra en la acción pública y cómo fue considerada como un problema de interés público. En sus hallazgos afirma que hubo procesos amplios de reconfiguración del orden institucional y jurídico que permitieron dar visibilidad al fenómeno a través de las políticas de justicia transicional en Colombia.

Capítulo 1

Definiciones sobre la corrupción

Aproximaciones Teóricas

En esta investigación retomo conceptos de las llamadas teorías de los problemas públicos y nociones respecto a la venalidad. El fenómeno de la corrupción puede entenderse a través de las percepciones que la sociedad tiene sobre este problema. Según Gibbons, hallar una parte de esa realidad que actúa desde la clandestinidad requiere apoyarnos en las actitudes y las opiniones que el público tiene con respecto a la corrupción (Gibbons, 1989:169 citado en Arjona, 2002). En este caso, el análisis de cómo esta problemática pasa a ser de dominio de medios de comunicación, de productividad política e institucional y de acciones públicas movilizadoras, constituye el objeto de estudio de este proyecto, respecto a cómo se interpretan, se les da relevancia y se posicionan ciertos acontecimientos sobre otros (Pereyra, 2013). Como caso las noticias de violencia, inseguridad e ilegalidad cautivan a la sociedad, generan percepciones, sensaciones, creencias y preocupaciones en los públicos que están mayormente expuestos a esos medios (Kessler, 2007). En ese orden de ideas, el estudio recurre a diversas vertientes del

pensamiento social que resultan útiles al análisis desde la historia y la política para entender y estructurar el contexto de las posiciones de los actores públicos como la ministra de Educación, el contralor, el procurador, el presidente y gobernadores y alcaldes locales, Instituciones y ONG que intervinieron en los casos de corrupción y apropiación de los recursos del programa de alimentación de los niños y niñas en edad escolar. Asimismo, remite a las categorías provenientes de los estudios de la comunicación como las narrativas y temas propuestos por los medios de comunicación, las relevancias y las imágenes e ideas sociales de los actores e instituciones que opinan sobre la corrupción.

En el caso de los hechos de corrupción se consideró para los años noventa como un problema aislado y no tan llamativo en los ranking noticiosos, de ahí que saliera en cuarto y sexto puesto según los reportajes investigativos, periodísticos y hasta científicos en los que se priorizó en temas como la inseguridad, el desempleo y la pobreza, también estuvo en las últimas preocupaciones y percepciones del público aunque ciertos fenómenos no siempre coinciden con las prácticas sociales cotidianas (Oyhandy, 2010; Pereyra; 2013). En efecto, sobre estas ideas se ha discutido en la última década que el tema de la inseguridad revistió interés en el público. Ese fenómeno es coherente con el vínculo de identificación con acontecimientos estruendosos o controvertidos que pasan a la escena pública (Rabotnikof, 2005). Se entiende que el mundo social mismo es una *escena pública* en la que hay momentos de interacción, de transición, de configuración de sentidos a la realidad (Cefaï, 2005).

Referimos a la distinción de los problemas públicos a aquellos temas conflictivos o de controversia en la arena de la acción pública, en el que actores, grupos e instituciones son actualizados y evaluados constantemente conforme a las experiencias individuales o acorde al conjunto de experiencias y expresiones colectivas que registran los públicos en determinados acontecimientos (Cefaï, 1996; Gusfield, 2014). O tal como Ricoeur señala, la configuración de esas expresiones públicas tiene que ver con las perturbaciones que las personas sienten y expresan en un momento dado (Ricoeur, 1983; en Gusfield, 2014). En esas construcciones simbólicas y materiales se construyen significados, valoraciones, prácticas y estrategias implementadas por los diversos actores (los funcionarios del gobierno, contralores y expertos, medios de comunicación, activistas, familias, ONG) que intervienen como propietarios en los hechos/casos públicos de altísima visibilidad (Oyhandy, 2010; Galar, 2015). Por propiedad, una

palabra que hace referencia a un bien inmueble, entendemos, tal como señala Gusfield (2014), que es cuando los actores crean definiciones públicas e influyen sobre ellas, en el sentido que, no todos los grupos tienen autoridad, influencia, atributos de control, o exclusividad para definir la realidad de un problema. De esta manera, el propietario influye en las decisiones o instancias involucradas en el problema (Márquez Murrieta, 2011). Por responsabilidad, el estudio recurre a la definición de Gusfield (2014), en tanto define dos tipos diferentes de responsabilidad, uno que parte de los actores que son señalados como responsables de un problema público, que tienen autoridad, legitimidad o influencia para definir y solucionar el problema; y otros actores que son relacionados al modo en que se produjo el problema. De esta forma, el problema de un fenómeno tiene un tema de conflicto ya que las partes interesadas luchan por definir e imponer un punto de vista específico (Lorenc Valcarce, 2005), los diferentes actores señalan responsabilidades y proponen soluciones para el problema, aunque otros grupos se opongan en esas definiciones y otros se desentiendan y no se involucren en el proceso de resolución (Márquez Murrieta, 2011). Tal como señala Gusfield (2014), la propiedad del problema o el desentendimiento de la propiedad poseen una dimensión política.

Por otra parte, en esta investigación se abordará un análisis de los medios de comunicación locales considerados tal como lo define Blumer (1982) como actores que representan y publican el conflicto seleccionando los hechos más importantes como problemáticos. Se entiende que, desde los años sesenta en Estados Unidos y en países europeos toma importancia la teoría de la agenda de medios, y aunque no se pretende hacer un estudio del proceso del *framing* ni de la agenda mediática, se recurre a los medios por ser estos espacios públicos que interpretan, visibilizan o representan acontecimientos. Para Blumer los acontecimientos se crean por los debates, discusiones y evaluaciones de los hechos complejos, así como por las oportunidades y amenazas que se dan en el juego de los acontecimientos.

Es así que en la década de los años cuarenta Lazarsfeld postuló que los medios de comunicación no generan cambios en el comportamiento de los votantes. Por su parte, Bernard Cohen (1993) señaló que los medios pueden no ser exitosos al decirnos qué pensar, pero sí al indicarnos sobre qué pensar (citado en Aruguete, 2015:13). A partir de esa afirmación, McCombs y Shaw (1977), estudian los efectos cognitivos que pueden tener los medios de comunicación en el sentido que los temas y las predominancias de las coberturas mediáticas

podrían ser fuente de preocupación para las personas. A mediados de los años ochenta irrumpe en los estudios de medios la pregunta por el vínculo e influencia que puede llegar a existir entre las agendas: mediática, pública y política, pero más allá de las divergencias de opiniones entre quienes estudian estas categorías, no hay un consenso sobre el efecto o influencia (in)directa que puedan llegar a tener los medios. En la década de los noventa los estudios se enfocaron en analizar la eficacia política de las coberturas mediáticas y el grado de influencia entre los públicos al posicionar hechos informativos como trascendentales sobre otros (McCombs, 2006). Como ejemplo, los trabajos de Kessler (2005) y Lorenc Valcarce (2005) dan cuenta que en Latinoamérica los temas de la inseguridad o la corrupción evidencian la producción de transformaciones en la política y en lo social al darse mayores coberturas sobre el aumento de la violencia y sobre la profundización de las desigualdades sociales. En esos términos, se trata de rescatar y describir la complejidad del asunto como fenómeno público desde las narraciones, percepciones y entrevistas de grupos y personas que representan autoridad o legitiman ciertos discursos, debates y narrativas (Guerrero Bernal et al., 2018; Cefaï, 1996). Por último, se considera que los medios de comunicación juegan un papel protagónico en la construcción del problema de estudio, ya que se constituyen como actores que opinan y tienen su propia posición frente a la realidad cotidiana, definen la forma como se desarrolla la vida de la sociedad, aportan en las experiencias históricas, en la difusión de nuevas ideas (Barbero, 2003, Zelman, 2005).

Hipótesis

Nuestra hipótesis parte que en Colombia durante los años 2016 al 2018 la experiencia de algunos docentes indignados a escala local dio lugar a una manifestación social que trascendió dicho espacio produciendo la cobertura por parte de medios de comunicación de la muerte por hambre de niños en la Guajira y el engaño en la repartición de comidas a niños y niñas en una escuela de Aguachica (Cesar). Estos fueron dos hechos controversiales que pasaron al espacio público abriendo todo un abanico para que se desencadenaran nuevos casos de corrupción en el PAE en otros municipios de Colombia e hizo que las personas se interesaran y preocuparan por el tema al punto de generar reacciones, denuncias, demandas y reclamos de la sociedad que salieron a las calles para demandar al Estado soluciones por mayor transparencia en los recursos

estatales. Afirmamos que con la entrada de acontecimientos escandalosos particulares, el problema deja de ser una cuestión local y aislada y se convierte en un problema que ingresa a la agenda pública nacional por la intervención, posicionamiento y agenciamiento de diversos y múltiples actores e instituciones, y desde esa instancia se promueven acciones gobiernistas, lo que tuvo como consecuencia que otros sectores se interesaran por el fenómeno en un momento coyuntural para el país y participaran accionando un cambio en los estatutos de lucha contra la corrupción y prácticas de control que en décadas anteriores, tenían una menor relevancia y consideración en la formulación de decisiones y respuestas al problema.

Capítulo 2

Caracterización del problema de la corrupción en el PAE

Introducción

Este capítulo está estructurado en varios apartados. El primero aborda una reseña histórica evidenciando la ubicación geográfica territorial, contextual y normativa del caso local del PAE que contribuye a dar cierta explicación de cómo se la ha pensado, discutido y llevado a las instancias políticas, institucionales y académicas, de modo que, se aborda el primer recorte que va del año 1995 al año 2011 y luego un segundo recorte que va del año 2012 al año 2019.

En el segundo apartado se da un breve análisis sobre cómo se movilizó el tema de la corrupción en los recursos educativos identificando dos variables a saber: a) El inicio de los argumentos y acontecimientos que dan forma al problema a escala nacional y local b) los actores

que deciden llevar la bandera de las denuncias, los reclamos y las demandas ante las entidades y el gobierno, tal como las formuló un grupo social llamado Corporación Cívica de Caldas.

De esta forma, se aborda la tematización de la corrupción como preocupación pública en la sociedad colombiana. Se toman objetos prefigurados, pre-construidos tratando de cuestionar los objetos del sentido común sujetos a controversias, novedades y cambios en las estrategias para hacer visible un problema.

Reseña histórica

a) Desde la escala nacional

Entre el siglo XX y mediados del siglo XXI la agenda económica y política de Colombia se desarrolló en medio de contradicciones de difícil resolución y conflictos armados apaciguados bajo pactos de negociaciones de paz inconclusos (González, 2006). Entre tanto la existencia de un grupo minoritario con gran poder económico y político, saqueó parte de los recursos del Estado sin que fuera notoriamente perceptible; situación que fue analizada desde diferentes ángulos en estudios recientes (Perry et al., 2018; Ávila, 2014; Saiz Vélez, Bautista, & Beltrán, 2012) y también en estudios que hacen análisis con enfoque histórico (Valencia, 2010; Pineda, 2009; Garay et al, 2008).

En la recuperación que aquí se realizó, se encuentra que las voces de expertos como Leal y Dávila (1990), concuerdan en su análisis del fenómeno de corrupción, que este se constituye en uno de los atributos principales de la práctica política en Colombia a escala local y nacional, caracterizada por la utilización de recursos estatales para las relaciones políticas de clientela, es así como definen el problema de la corrupción como una cuestión de clientelismo político (Leal Buitrago, F y Dávila, A 1990). A su vez, Medina Gallego (2010) y Ávila (2014) analizaron cómo durante el pacto de paz que supuso el Frente Nacional¹⁵ y durante los años subsiguientes, los niveles de corrupción siguieron en aumento, sus conclusiones fueron soportadas en el estudio de los grupos políticos y económicos de los años setenta y ochenta, periodo en el que los autores suponen que comenzaron a crecer de forma impredecible las prácticas corruptas en el sector

¹⁵ El Frente Nacional fue un pacto para negociar las rivalidades entre elites partidarias, así todo el poder fue hegemonizado por el bipartidismo, momento en el que se creó la prohibición constitucional de participar en las elecciones por fuera de los partidos frente-nacionalistas, tradicionales liberal y conservador, y los votos de quien se atreviera a participar por fuera de este arreglo serían anulados por la Corte Electoral.

público administrativo que hizo crisis en lo social y en la moral colombiana. Es decir, grupos políticos con poder, parte de la oligarquía colombiana fueron vinculados con malversación al erario, dinero que había sido destinado a las políticas de justicia social para poblaciones vulnerables.

Es así como en el **primer recorte histórico**, irrumpe en el panorama los estudios del Banco Mundial, más específicamente desde el año 1995. La comunidad internacional y el BM se comprometieron en ese año en la lucha contra la corrupción mediante el diseño de normas de control y de eficacia en la gestión pública, para -según afirmaron- ayudar a la estabilidad económica de todos los países Latinoamericanos en donde se presentaron con más persistencia estos delitos. Adicionalmente, el BM fijó unos indicadores de gobernanza mundial sobre la victimización por corrupción elaborado por el Latino barómetro de LAPOP, el índice de percepción que se consigue a través de diferentes estudios, encuestas, entrevistas realizadas a expertos, a analistas de riesgo y ejecutivos sobre el nivel y calidad de vida de la población en general de un país, lo cual se configura como indicadores para los estudios globales (Kaufmann, et al., 2008).

Como lo demostró la ONU y se expuso también desde el gobierno con la Ley 190 de 1995 del orden nacional, ese actuar ha afectado a las políticas sociales, educativas y de salud, a la descentralización y a los proyectos nacionales y locales, públicos y privados de Colombia y en particular los relativos a reducción de pobreza, desigualdad social, segregación y exclusión. En ese sentido, cuando se define la aplicación de una política, ley o norma con carácter de emergencia en un gobierno, esta puede llegar a darse por las prioridades y juicios establecidos por parte de las subjetividades mismas de los actores mediáticos, por actores gubernamentales o por la opinión pública (Chomsky, 1997).

Entre los años 2008 y 2009¹⁶, Transparencia Internacional Colombia, divulgó el índice de percepción social relativo a la corrupción en 32 gobernaciones departamentales y en 59 contralorías territoriales, de modo que visibilizaron las alertas institucionales, advirtiendo que de

¹⁶ Por su parte, el programa presidencial de lucha contra la corrupción se centró en cuatro ejes que suponían el combate total de la corrupción como fue el control ciudadano, la coordinación interinstitucional, las estrategias locales y la cultura de la legalidad. En este periodo, fueron conocidos los escándalos de Agro ingreso Seguro, la Empresa de Energía de Pereira, la empresa de salud COOMEVA y SaludCoop EPS, los desfalcos en Transmilenio de Bogotá, Caprecom, Foncolpuertos, Dragacol.

no prestar atención de forma eficiente y eficaz, podría conllevar a un riesgo inminente de corrupción administrativa muy alto (Transparencia por Colombia, 2010, párr. 8). Para disminuir esas cifras el gobierno planteó mejorar la capacidad investigativa y la sanción de actos corruptos, además de desarrollar herramientas para luchar contra la impunidad y para lograrlo trazó el involucramiento a entidades públicas y privadas y transformó el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, en “Secretaría de Transparencia”, el cual fijó el diseño de una política Integral Anticorrupción (CONPES, 2013).

En el **segundo recorte histórico** vale la pena distinguir que entre los años 2012 y 2014 el Índice de gobierno abierto tuvo como consigna “Todos por un Nuevo país, paz, equidad y educación” y estuvo orientado a garantizar la consolidación de un Estado moderno, transparente, eficiente y eficaz al ser un instrumento de redistribución de recursos y oportunidades; sin embargo, el DNP, indicó la existencia de un alto riesgo de venalidad en instituciones escolares públicas regionales evidenciando un crecimiento en las actuaciones ilegales (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2014). El TC señaló que esta práctica fue llevada a cabo bajo una dinámica corporativa y administrativa que monopolizó los recursos de los colombianos (TC, 2014). A su vez, en el año 2015 la encuesta de estadística nacional de la calidad de vida y situación nutricional (ENSIN, 2015) que fue representativa a nivel urbano –rural indagó sobre el estado alimentario de los niños y niñas, y concluyó que la situación no mejoró de forma significativa en cuanto a la malnutrición por déficit centrado en los territorios con mayor desigualdad del país.

Entre tanto la Secretaría de Transparencia, incorporó a todas las instituciones como actores que podían establecer una herramienta de promoción con transparencia, integridad, legalidad y Estado abierto (Colombia, Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República, 2014, p. 84).

Lo cierto es que, entre los años 2015 y 2017, los modos en que se llegaron a representar los acontecimientos fueron mucho más complejos, ya que fueron años de mayor denuncia y sanción por venalidad en el sector educativo y el sector público político y de justicia. Hubo entonces una gran polémica por las posiciones políticas y por los reclamos de sectores públicos y privados alrededor del desempeño laboral y ético de los servidores públicos vinculados a los escándalos por corrupción. Para ese año 2017 los beneficiarios de la alimentación escolar fueron 4.1

millones de estudiantes en promedio para 140 días, y se quiso poner atención en la cantidad de niños y niñas atendidos, atendiendo su impacto nutricional.

La solución para el sector gobierno fue implementar acciones de fortalecimiento territorial e incluir mapas de riesgo de corrupción en municipios y gobernaciones de Colombia; esos instrumentos fueron consagrados en el artículo 73 de la Ley 1474 del año 2011 o estatuto anticorrupción. A su vez, elaboraron los sistemas de información y gestión que se debieron aplicar a escala nacional y local.

Los mapas establecieron cinco niveles de riesgo como fueron riesgo bajo, riesgo moderado, riesgo medio, riesgo alto y riesgo muy alto, medidos por factores como los débiles diseños institucionales para producir información pública, la deficiencia de informes sobre trámites y una pobre gestión del talento humano. A pesar de todos los estudios llevados a cabo, el Ministerio de Educación aumento su nivel de riesgo en estos años (Cuesta Gómez, 2015 p, 81).

Para los años 2018 y 2019 se cristalizó el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia: pacto por la equidad”, que tuvo como expectativa hacer alianzas contra la corrupción bajo la idea de la tolerancia cero con los corruptos. Desde el CONPES se priorizó que el gobierno principal y departamental pudiera mejorar la relación entre Estado y ciudadano y que además garantizara el compromiso del sector empresarial en los espacios de colaboración con actores claves para identificar nuevas formas de corrupción en cuatro sectores que se encontraban en una situación de riesgo alto de corrupción como la salud, la educación, la infraestructura y la justicia (Colombia, Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, 2018-2019, párr. 10).

Figura 1. Mapa Territorios priorizados por la política para la lucha contra la corrupción¹⁷. Fuente: Creación propia a partir de: Secretaría de Transparencia por Colombia, 2019

¹⁷ Los mapas de este proyecto se crearon con el software ArcGIS® Pro (V. 2.8) de Esri. Se utilizan aquí bajo licencia de prueba. Copyright © Esri. Para obtener más información sobre el software Esri, visite: <https://www.esri.com/en-us/arcgis/products/arcgis-pro/resources>

llegó a encarnar una propensión por reformar la articulación de las entidades que operaron las políticas públicas para hacerlas más eficientes en los desafíos para la efectiva transparencia y la lucha contra la corrupción en los doce territorios del país; lo anterior, según el gobierno debía ayudar a disminuir los gastos y aumentar los esfuerzos de control, además de mejorar la administración de los recursos que se destinaron para estos fines en el país.

Esta dimensión institucional en línea con el Plan Nacional de Desarrollo y Transparencia por Colombia (PNDT), incluyó temas de derechos humanos, equidad de las mujeres y estabilización. En el caso del municipio de Manizales el PNDT se estructuró a partir de cinco mesas temáticas, a saber:

- Construyendo confianza con el sector público
- Construyendo confianza con la sociedad civil organizada y organizaciones de cooperación internacional
- Construyendo confianza con el sector privado
- Proponiendo ideas para mejorar la confianza entre todos, primer encuentro
- Proponiendo ideas para mejorar la confianza entre todos, segundo encuentro (Boletín informativo, taller de Manizales 5, 2019).

A continuación, se presentará el contexto local.

b) Desde la escala local:

Ubicación geográfica-territorial del caso local del PAE

Este estudio se ubica en particular en el municipio de Manizales, capital del departamento de Caldas y capital cafetera del país, ciudad que está ubicada en zona centro-occidente de la región andina de Colombia, sobre la Cordillera Central de los Andes, cerca del Nevado del Ruiz. Forma parte del llamado Triángulo del Café. Tiene una superficie total de 441,54 km² y una población de 397.488 según estimaciones del DANE¹⁹, de los cuales el 93% habita en la zona urbana y el 7% en la zona rural. Además, está dividido por once comunas y siete corregimientos rurales.

¹⁹ Resultados y proyecciones (2005-2020) del censo 2005». DANE. Consultado el 2 de septiembre de 2018.

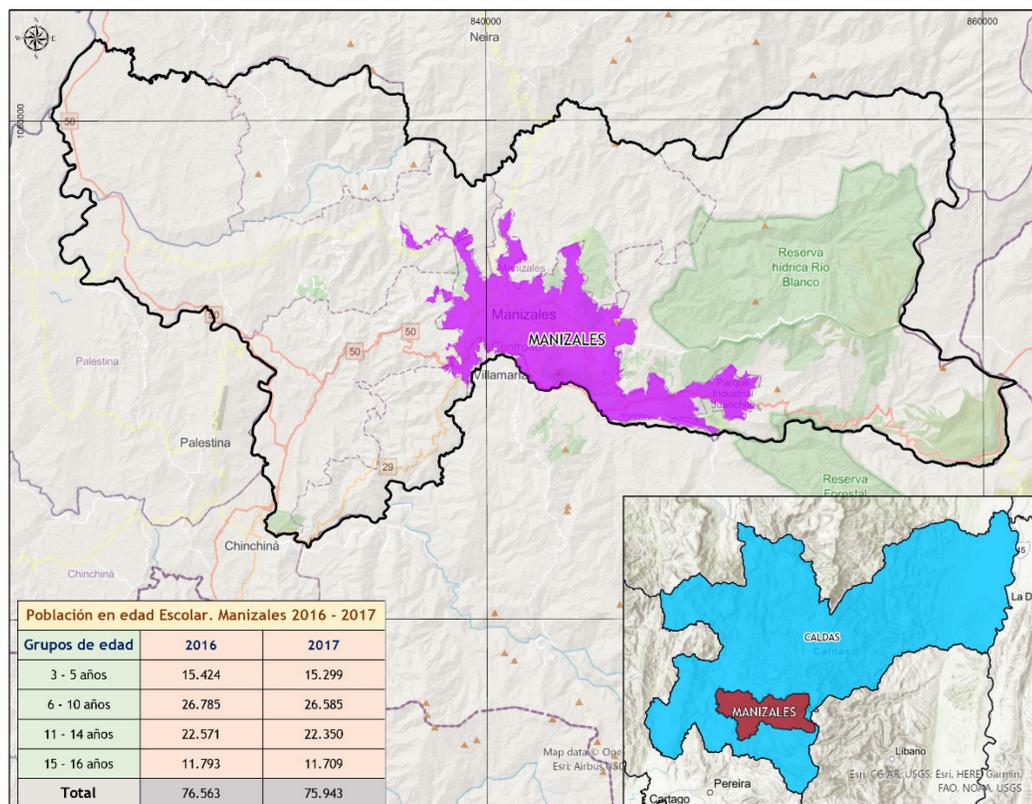
En cuanto al PAE este es un programa social que tiene como objetivo elevar la tasa de matrícula, disminuir la deserción y el ausentismo escolar para mejorar el desempeño de los escolares en condiciones de vulnerabilidad. Con la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en 1968 y después de 32 años que fue manejado por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) el programa pasó a ser operado por la nueva entidad. Mediante la Ley 715 del año 2001 se estableció que los municipios y distritos garantizaran el programa de alimentación escolar “con los recursos descontados para tal fin sin detrimento de los que destina el ICBF a este programa u otras agencias públicas o privadas” (MEN, 2020). El PAE se adoptó además a los planes de desarrollo y estrategias de los objetivos del desarrollo del Milenio, como reducir la pobreza extrema y lograr la enseñanza primaria universal mediante la reducción de la deserción escolar. A nivel local las entidades competentes pueden ejecutar el programa con los recursos de diversas fuentes financieras como los recursos municipales, los de entidades privadas, organismos internacionales, regalías, donaciones y las propias de las instituciones educativas.

Así mismo en el marco de las Naciones Unidas se establecieron metas y estrategias para cumplir con los objetivos del Milenio y a través de CONPES No. 091 de 2005 y No. 140 de 2011, con el que se pensaron estrategias para erradicar la pobreza, el hambre y la desnutrición, para alcanzar el 100% de la cobertura educacional junto con la garantía de la alimentación escolar. Con esta medida se ampararon, organizaron y articularon las estrategias del Programa de Alimentación Escolar. En el año 2015 con el programa de seguridad alimentaria para los niños y niñas, el gobierno benefició a cuatro millones de estudiantes según el Ministerio de Educación Nacional (MEN, 2015).

Para el año 2019, el departamento contó con el Plan Anticorrupción y atención al ciudadano, que se estructuró desde el año 2012 y se adoptó en el Decreto No 2641 de ese año. Si bien, el documento se consolidó como un importante avance en el problema de la venalidad, la figura de la responsabilidad cayó en los gobiernos municipales, los que según la norma debían implementar espacios para construir una herramienta de transparencia, participación y control; a su vez, en el departamento de Caldas prevaleció la implementación de la Ley 1757 del año 2015, que permitió la promoción y protección del derecho a la participación democrática y el acceso a la información pública como derecho ciudadano, así como la evaluación de la gestión

(Contraloría General de Caldas, 2020, p. 29). En cuanto al contexto educativo, acorde al Ministerio de Educación Nacional, cada vez la población en edad escolar de niños y adolescentes entre 3 y 16 años está disminuyendo en un 3,1% en los últimos cinco años (MEN, 2019) fenómeno que implica menor presión para los programas del sistema educativo como los del PAE y para la atención a la infancia. El programa tuvo varios cambios, y para el año 2018-2019 se pasó de un operador por unidad de servicio (institución educativa) a un operador especializado que administre varias unidades, así como el manejo del volumen de compra, preparación, y distribución de los alimentos incluyendo la opción de raciones industrializadas para las instituciones educativas que no cuenta con buenas condiciones de infraestructura.

Figura 2. Localización del municipio de Manizales, Departamento de Caldas



Fuente: Creación propia a partir de datos abiertos Cartografía base DANE (MGN, 2020) y Alcaldía de Manizales (2017).

Figura 3. Población en edad escolar en Manizales

Población en edad Escolar. Manizales 2016 - 2017		
Grupos de edad	2016	2017
3 - 5 años	15.424	15.299
6 - 10 años	26.785	26.585
11 - 14 años	22.571	22.350
15 - 16 años	11.793	11.709
Total	76.563	75.943

Como se puede observar en la figura No. 3, la población en edad escolar es alta, aunque entre los años 2016 y 2017 la población ha disminuido, razón por la cual el gobierno municipal y departamental debe garantizar el acceso a la educación y a los diferentes programas como el PAE²⁰.

Perspectiva normativa

Justamente en esta última década en Colombia ha sido prolífico el aumento de movilizaciones sociales que demandan, denuncian y hacen mayor control social por mejorar los derechos más básicos en reclamo al Estado. Mismo periodo en el que comienza a producirse un aumento de sanciones y leyes de prevención que mitigan el asunto orientado a generar estrategias de transparencia en la lucha contra la corrupción en el país (Isaza, 2012; Cano 2017). Sobre las convenciones y estructuras normativas que organizan la interacción institucional y/o corporativa, se incluyen leyes, planes, programas, documentos de política pública, comisiones de moralidad e instauración de organizaciones públicas y agencias²¹. Una de las mayormente mencionadas es la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC, 2005) que fue suscrita por Colombia con la Ley 970 del año 2005 que dio inicio a la aplicación de un instrumento para

²⁰ información de la Población escolar en Manizales referida en: <https://manizales.gov.co/RecursosAlcaldia/201904092249175840.pdf> página 9.

²¹ Respecto a los diferentes programas, planes y proyectos, puede observarse los Informes del Comité de Expertos del Mesicic, que se encuentran publicados en la página de Transparencia por Colombia.

reiterar el respeto del Estado de derecho para la rendición de cuentas y fomentar la transparencia. Seguidamente la Ley 1150 del año 2007 fue creada para intervenir la contratación pública, incluyendo la fijación de medidas de eficiencia para erradicar la corrupción administrativa.

Para el año 2011, el presidente Juan Manuel Santos en respuesta a demandas hechas por la sociedad civil, ONG y organismos internacionales que pidieron un cambio en los instrumentos de lucha contra la corrupción, desarrolló nuevas reformas institucionales y estructurales que fueron reunidos en la Ley anticorrupción del 2011 que definió el marco legal para el combate a la extorsión, el soborno y la criminalidad política, el tráfico de influencias, y el lavado de activos, de tal forma que la ley estableció mayores sanciones penales. En la Ley 1561 de 2012, que derogó el Decreto ley 1250 de 1970, se incorporó un procedimiento verbal especial para sanear la redistribución de la propiedad y agilizar el procedimiento, que trató de legalizar el despojo provocado por los paramilitares aprovechando el marco de la Ley 975/2005. En este sentido, tienen valor revelador los hallazgos del grupo de investigación sobre apropiación de tierras de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, que concluyó que la corrupción administrativa se dio por la connivencia de notarios, registradores, servidores públicos y otros operadores jurídicos, ante la falta de mecanismos para resolver el derecho de la titulación de las tierras a comunidades étnicas (De justicia, 2019).

De otro lado, se encuentra la política pública integral anticorrupción contenida en el documento CONPES 167 del año 2013, que define a la corrupción como el uso de poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado (CONPES, 2013, p.18).

Más tarde se creó la Ley 1712 del año 2014 que trata de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública y a la Ley estatutaria 1757 del año 2015 para la participación ciudadana, la vigilancia y la denuncia de actos de corrupción que se puedan probar. En los problemas públicos se da toda una productividad de prácticas sociales en torno a avanzar en medidas de política pública (Schillagi, 2011). En este caso como se observó se dieron leyes, sanciones y decretos que se debatieron en el entorno político que corroboró una politización de la justicia en las decisiones tomadas por la Contraloría General República y la Procuraduría General de la Nación ante los cambios de gobierno en estos años, lo que se entiende porque un aspecto de politización es que los jueces estuvieron comprometidos en la regulación, evaluación y control de las actividades políticas en el contexto colombiano. De ese modo, tanto el gobierno

como sus instituciones de control se vieron forzados a dar sus puntos de vista y explicar a la sociedad su lugar para afrontar el fenómeno que se presentó.

Cómo se movilizó la demanda y quienes la activaron

Se puede ubicar que es a partir del aumento de denuncias, demandas y reclamos que se fueron visibilizando recién a mediados de los años noventa algunos casos relacionados con la desviación de recursos públicos hacia manos privadas en Colombia. Este fue un periodo en el que hubo un giro hacia programas de privatización y desregulación, reformas del Estado hacia las ideas neoliberales y neoconservadoras que siguieron las pautas internacionales del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). El entonces Presidente Gaviria (1990-1994), lanzó un amplio programa nacional de privatización de los servicios públicos, de la vivienda pública, de la electricidad y de la salud, participó en el anuncio de nuevas políticas inflacionarias como doctrina de la apertura económica y la modernización del Estado, cuestión que más tarde llevó a la quiebra a muchas industrias del territorio colombiano por la entrada de las empresas privadas al país (Ver Plan Nacional de Desarrollo de Gaviria, 1990). Ese proceso neoliberal permitió el surgimiento de un Estado Constitucional que a su vez profundizó el nombramiento de nuevos enemigos del Estado, un aumento del conflicto armado y la consolidación del negocio de las drogas ilegales que se difuminó por todo lo ancho del territorio. Posteriormente con el gobierno de Samper (1994-1998), explotaron varios casos de venalidad donde se vinculó a servidores públicos, políticos y militares de diferentes niveles de poder, pero por sobre todo se cuestionó la entrada de dineros del narcotráfico a la presidencia, algo que se dio en llamar el Proceso ocho mil. Estos acontecimientos abrieron las puertas al surgimiento de organizaciones y agendas especializadas para reducir el problema, cambios en las reformas estatales y un aumento de actores sociales y de organizaciones internacionales para examinar el tema. Y aunque el problema comenzó a ser apenas perceptible, fue recién con la aparición de una heterogeneidad de actores sociales que se congregaron para hacer visible a la corrupción, que empezó a tener mayor emersión en la opinión pública. Después con la llegada a la presidencia del conservador Andrés Pastrana (1998-2002), reconocido por ser el hijo del expresidente Misael Pastrana Borrero, el último mandatario del Frente Nacional (un arreglo bipartidista de las dos fuerzas decimonónicas también impunes y corruptas), se generó una gran defraudación

patrimonial en el entorno nacional que desencadenó en una crisis de deslegitimación de este gobierno. Pastrana fue criticado por la oposición por el mal manejo a los diálogos de paz con las FARC en el Caguán que al terminar su mandato no consiguió que el grupo guerrillero se desmovilizara. Además en el gobierno de Pastrana, la Fiscalía General de la Nación mediante varias denuncias y querellas ciudadanas investigó y acusó por delitos de corrupción y fraude electoral a 20 parlamentarios, 4 contralores de la nación, 2 procuradores, también fueron procesados 798 alcaldes, 750 concejales, 350 diputados y vincularon a las investigaciones a 2.688 funcionarios públicos contratistas, 1.702 gerentes de empresas públicas y 1.047 tesoreros²².

Como la Fundación Paz y Reconciliación lo registró en sus denuncias, el período de gobierno con mayor profundización de la corrupción en todas las entidades del Estado fue el del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). En su gobierno hubo graves hechos de venalidad por parte de los sectores económicos y políticos que fueron privatizando a las empresas nacionales de comunicación y tecnología, los sectores de las empresas de salud y las Entidades Promotoras de Salud (EPS), y el grueso (85%) del sector del Congreso formó alianzas pactadas con los grupos paramilitares y narcotraficantes. Por ello las elecciones de Senado, Cámara (2002-2006), Gobernaciones, Alcaldías, Consejos, (2003-2007) y la Presidencial (2006) consolidaron un gran pacto con la criminalidad para llegar al poder económico y ejercer el dominio político y jurídico de forma fraudulenta (Muñoz Gallego, 2019).

Es así como el proceso de constitución de la corrupción en tanto problema público requirió de una gran movilización que fue convocada por diferentes sectores organizados de la sociedad y varias ONG que adquirieron protagonismo en la arena política, pública y social. En el rastreo documental, se hallaron varias organizaciones no gubernamentales que comenzaron a visibilizar a manera de denuncia cuales fueron los focos de corrupción; estas ONG se centraron sobre todo en los momentos electorales. Tal fue el caso de la Misión del Observatorio Electoral (MOE) y la Red de Paz, quienes a escala territorial llevaron adelante informes en los que consignaron la experiencia descrita por quienes cubrían de forma voluntaria los espacios donde se encontraron las mesas electorales, y luego de investigar los casos más sobresalientes,

²² Recuperado de: <http://www.vicepresidencia.gov.co/prueba/discursos/corrupcion29082003.htm>

realizaron un balance de las condiciones e impactos que la corrupción provocó en las comunidades más desiguales del país, de modo que, lograron una recopilación de los tipos, modos y prácticas de la corrupción en algunas de las regiones de Colombia y consiguieron captar la atención de los organismos nacionales e internacionales.

Ahora bien, estas organizaciones tuvieron problemas de acceso a la información y conflictos con aspirantes al servicio público o de los propios partidos que violaron la normatividad referente al uso de la propaganda política, problemas de organización y logística a lo largo de todo el proceso electoral que los observadores cubrieron.

Para el caso del departamento de Caldas, escenario de estudio, se encontró que las denuncias sobre la corrupción en el escenario local estuvieron relacionadas con la Corporación Cívica de Caldas (CCC), asociación establecida en los noventa y que a la actualidad aún funciona como ente regulador y fiscalizador, que se fundó por la preocupación por el llamado “robo a Caldas”, con lo cual asumieron un compromiso social por 34 años de presencia en Manizales y Caldas, tiempo en el que tuvieron que soportar los designios políticos y sociales de la región y desarrollar cambios profundos en su vocería para garantizar la veeduría ciudadana en las decisiones de los mandatarios que pudieran afectar a la región o que obraran de una forma poco transparente. Esta organización portadora de una orientación de saber, conocimiento y de experiencia en la política pública, reunió las preocupaciones e intereses de los caldenses y manizaleños, que según sus propias manifestaciones, desarrollaron acciones en torno a actuaciones preventivas de hechos de corrupción, a través de vigilancia, pedagogía y civismo interposición de denuncias de situaciones o evidencias fácticas del fenómeno; seguimientos a casos concretos y mediación en las actuaciones judiciales²³. A la actualidad (2021), los actores que conforman el grupo han sido bastante heterogéneos entre ellos juristas, abogados, académicos, activistas de derechos humanos y periodistas independientes que se han encargado de difundir sus actividades transmitiendo lo que pasa en la política a escala local y regional. En

²³ Uno de los casos más sonados en ese periodo fue la de los habitantes Quiebra del Billar que resultaron afectados por el hundimiento de sus viviendas como consecuencia de las obras de la Autopista del Café, la CCC acompañó las demandas del sector a partir de la interposición de acciones como la realización de foros y la presencia de medios de comunicación incluso a nivel nacional que han hecho registro de los acontecimientos. Además, la CCC, ha presentado demandas de nulidad y ha coadyuvado en investigaciones disciplinarias, administrativas y penales realizadas a entidades como: Personería Municipal, Dirección Territorial de Salud, ICBF, Hospital de Caldas, CHEC, ILC.

la ciudad es percibida y reconocida como líder en la lucha contra la corrupción y la defensa de los derechos, además han construido una comunidad de redes con personas de la sociedad civil y con entidades interesadas en el tema, tales como las universidades del departamento, la Cámara de Comercio de Manizales, Diócesis de Manizales, el Diario La Patria; y organismos internacionales como la ONU, USAID y la OEA.

Las estrategias principales de la corporación en el inicio de sus labores fueron investigar y difundir hechos que coexistieron en contravía con las ideas democráticas por lo que alcanzaron a tener 150 miembros afiliados. La organización se dio a la tarea de abrir un espacio para discutir temas relacionados con el fortalecimiento institucional, incentivar programas pedagógicos y proyectos de control social con los que promovieron la participación ciudadana y la concientización, y desde entonces, han trabajado al rededor del acompañamiento a comunidades vulneradas por los efectos de la corrupción. A su vez han incentivado en la sociedad manizaleña a que hagan denuncias de situaciones irregulares, actuaciones preventivas, observación electoral y partidaria, difusión, opinión y presencia en medios de comunicación como Info-cívica Radio de forma permanente²⁴.

De modo que la CCC tomó acciones encaminadas a una lucha más participativa con la sociedad manizaleña, en el que en primer lugar, fortalecieron las redes estratégicas, aunque de forma segmentada, lo que les permitió la ejecución del proyecto “Fortalecimiento a los gobiernos locales en la lucha contra la corrupción”, en convenio con la Oficina Contra las Drogas y el Delito de Naciones Unidas (ONUDD) en los años 2003-2005; en segundo lugar, desarrollaron programas de intervención técnica como fue promover entre los aspirantes a alcaldías y gobernaciones un compromiso por la transparencia en su gestión pública, de modo que contribuyeron a la problematización de la corrupción. En el año 2007 la CCC ejerció acciones de seguimiento y control a los pactos de integridad, quienes tuvieron como objeto la puesta en común de unas reglas de juego compartidas de transparencia y competencia justa, suscritos de manera voluntaria entre los proponentes y el sector público, cuestión que se llevó a cabo con la firma de 15 pactos; Caldas y Manizales se constituyeron en pioneros como entes territoriales que

²⁴ Publicación mensual que busca dar a conocer las actividades desarrolladas por la Corporación y abre el espacio a los ciudadanos para que les hagan llegar sus inquietudes, sugerencias o denuncias y convertirlos en el puente entre estos y las autoridades competentes.

utilizaron esta herramienta en el país. Por estos años la corporación gozó de una gran presencia en los medios escritos como la Patria de Manizales, el periódico del Otún de Pereira y el Quindiano de Armenia (ciudades del llamado eje cafetero) y sus integrantes como Adriana Villegas y Camilo Vallejo Giraldo tuvieron sus propias columnas de opinión, y fueron llamados a dar reportes esporádicos en programas radiales de nivel nacional generando conciencia y denuncia sobre hechos de corrupción.

Configuración de estrategias de los grupos reclamistas para hacer visible el problema

Una de las estrategias que implementó la Corporación Cívica de Caldas, fue la llamada “El Alcalde Pasa al Tablero”, en el que desarrollaron foros para que el servidor público manifestara su gestión, y las políticas y programas que implantaría acorde al Plan de Desarrollo ante los manizaleños. Entre los años 2007 y 2009 se asociaron con la Fundación NED de Estados Unidos y en alianza con otras instituciones de la ciudad visibilizaron las decisiones y acciones por parte de los Concejales. La CCC lideró la consolidación de una estrategia que congregó a medios de comunicación, gremios y universidades de la región para la observación del proceso electoral de los años 2005, 2006, 2007. En el año 2009 se asoció con Transparencia por Colombia para trabajar en la política pública de manera conjunta.

A partir de estos hechos, desde las voces de los integrantes de la organización CCC, concibieron algunas posiciones para que la cuestión de la anticorrupción fuera en la región uno de los trascendentales temas a abordar, cuestión que les valió un espacio importante para ser tomados en cuenta en la administración local y nacional para que fueran proponentes de política pública en la lucha contra la venalidad, también el equipo creó mejores condiciones para intervenir de manera pública en los diferentes entes como los Ministerios Ambiental, de Salud, Educación y de Justicia. Los voceros generalmente exponían en esas entidades públicas los casos donde se presentaron con más aquiescencia las irregularidades, iniciaron querellas, denuncias y causas contra los servidores públicos identificados en esos hechos, y dieron seguimiento al proceso de aclaración de los acontecimientos, además estas actividades debieron desarrollarlas y sortearlas junto con sus propios ejercicios privados de sus carreras académicas o laborales. La CCC desarrolló una serie de actividades tejiendo redes con Corporación Vivo Cuenca y con la ONG Federación de Caldas con los que estructuraron métodos a largo plazo que estuvieron

centrados en las líneas y enfoques consolidados en los programas de Naciones Unidas (ONU). Uno de esos focos fue lograr acercar a la sociedad civil a concientizarse sobre el tema, y para ello se dieron a la tarea de trabajar en una herramienta de encuestas sobre percepción empresarial y política por corrupción apoyados en las agencias internacionales y la financiación que estas proveyeron.

Los recursos que recibió la CCC permitieron que se mantuvieran en el tiempo y tuvieran mejor organización y estructura administrativa para seguir sus actividades locales como la elaboración y difusión de boletines informativos sobre seguridad ciudadana, educación, salud, y medio ambiente, con el fin de mostrar el desempeño de la administración municipal en estos sectores a partir del análisis de la información y los indicadores establecidos para cada sector.

Como la CCC lo registró en el observatorio al concejo de Manizales en el año 2011 y bajo iniciativas de control social, suscribió alianzas con la Misión de Observación Electoral MOE, que permitió hacer observación al proceso electoral en Caldas, registrar denuncias de fraude en ese proceso y apoyar labores de veeduría ciudadana, acciones que fueron modelo en la región y en el país.

Para el año 2012 la CCC creó la página oficial de Facebook y en uno de sus informes transmitidos en el periódico de La Patria, conjeturó que el período de aumento de judicializaciones por corrupción se dio en la presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2018). El mismo presidente reconoció ante la opinión pública que este fue un problema notable ante los escándalos por los sobornos de Odebrecht, ante el grave desprestigio que sufrió la justicia por el tráfico de influencias en la Corte Suprema y el robo sistemático de recursos en ciudades y departamentos vulnerables.

A su vez, fue en los territorios de la Costa Caribe, Cauca, Antioquia, Santander y Atlántico, donde hubo un crecimiento de muertes y criminalización por parte de los grupos armados ilegales, por narcotraficantes y por agentes del propio Estado (Comisión de la Verdad, 2017). Al comenzar su mandato aprobó el estatuto anticorrupción, creó en el año 2011 una Secretaría de Transparencia y comenzó a controlar los procesos judiciales que estuvieron estancados. Según transparencia Internacional en el informe América Latina y el Caribe del barómetro global de corrupción, 61% de la opinión pública colombiana consideró que la corrupción creció entre los años 2013 a 2016. Ante este contexto desalentador, el gobierno

decidió apoyar un paquete de medidas que vincularon las directrices de la OCDE y del BM, y decretó la Ley de transparencia y de acceso a la información para la ciudadanía.

Con respecto a esta nueva Ley de transparencia y acceso de los ciudadanos en la información, la CCC en los años 2013-2014, realizó foros y eventos de carácter gratuito para la ciudadanía, campañas, debates públicos con presencia en medios de comunicación y abundaron los artículos de opinión en el periódico de La Patria que dieron detalles sobre casos de irregularidad o para aclarar acciones de los servidores públicos o de empresarios. Fueron llamados a programas de radio y difundieron masivamente con volantes en las calles sus opiniones y discusiones sobre el tema de la transparencia y cómo la ciudadanía podía concientizarse de esta ley. Propiciaron escenarios para que voces académicas y expertas difundieran su pensamiento y compromiso ante el colectivo en la lucha contra la corrupción. Buscaron replicar el modelo de la Corporación en otros 26 municipios del Departamento de Caldas y prestaron asesoría y colaboración sobre normatividad y procedimiento para iniciar las veedurías o comités de vigilancia ciudadana ante hechos irregulares. En el año 2015 y 2016 hicieron fuerte presencia en las calles con otras organizaciones de la sociedad civil para demandar por los casos en los que se presentó irregularidad en los manejos del PAE tanto a nivel rural como urbano. Ante estos casos se pronunciaron, expresando su punto de vista, frente a las actuaciones realizadas por los funcionarios públicos, tanto de elección popular como de nombramiento que, según lo expresaron, obraron de una forma poco transparente, con el fin de que se dieran las explicaciones respectivas a la comunidad y se corrigieran, sin menoscabo del patrimonio público. Tal como lo publicaron en su página de Facebook denunciaron las irregularidades de las compras públicas del PAE en Caldas, y Manizales (Corporación Cívica de Caldas. CCC (15 mar. 2017) [Publicación de Facebook]. Recuperado de: <https://www.facebook.com/corporacioncivicadecaldas>).

Para los años 2018 y 2019 hubo un giro profundo en las formas de intervención de la CCC debido a un cambio en la Junta Directiva que designó como gerente a un abogado independiente y académico de una de las universidades importantes de la región. En julio del año 2018, la corporación manizaleña se pronunció tanto por la forma como la alcaldía de Manizales contrató a medios de comunicación para sus publicaciones como por las violencias experimentadas por denunciantes, defensores de derechos humanos, líderes y lideresas

#Recomendado #Veeduría Este informe de la Liga Contra El Silencio habla sobre cómo se viene contratando la publicidad de la Alcaldía de Manizales y de la Gobernación de Caldas con los medios de comunicación de la región. El informe retoma un estudio de 2017 que la Corporación Cívica de Caldas realizó en alianza con el Observatorio de Medios de la Universidad de Manizales. #Transparencia #AccesoALaInformación
#COMUNICADO La CCC hará seguimiento a la protección de líderes sociales, veedores ciudadanos y defensores de derechos humanos en Caldas. Invita también a que la ciudadanía caldense se sume a las expresiones de rechazo contra la violencia y de solidaridad con los líderes y veedores amenazados. Comunicado completo: <https://www.corporacioncivicadecaldas.com/ccchara...> (Corporación Cívica de Caldas. CCC (05 jul. 2018) [Publicación de Facebook]. Recuperado de: <https://www.facebook.com/corporacioncivicadecaldas>).

Es significativo mencionar, que durante el transcurso de los diálogos en Acuerdo Final de La Habana (AFLH) del último periodo, en Colombia se produjeron varias transformaciones tanto económicas como políticas que impactaron fuertemente sobre la constitución de las identidades y prácticas militantes de colectivos movilizados por sus derechos.

El 12 de agosto del año 2012, constituyó para el país una referencia ineludible puesto que se dio la implementación de la fase pública de las negociaciones entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP en La Habana, su proyecto requirió de una política de paz y desmantelamiento de la corrupción política. Sin embargo, para el año 2018 la opinión pública estuvo polarizada y fragmentada ante la implementación de los acuerdos de paz negociados y pactados con las guerrillas de las FARC-EP; por un lado, existió una desconfianza en el cumplimiento de la desmovilización por parte de estos grupos, y por otro lado, la sociedad expresó su fatiga por los 52 años de guerra y conflicto armado en el país. En forma creciente para el año 2018 y 2019, el rechazo a lo instituido, las renovadas formas de autoritarismo policial y militar, así como la injusticia social y la corrupción se fueron extendiendo en los imaginarios y las representaciones de la sociedad a través de redes sociales como Facebook y Twitter: de la familia al sistema escolar, del trabajo a los ámbitos académicos y, finalmente, a la calle y a la movilización, cuestión que se vio interrumpida por el nuevo panorama de la crisis por la pandemia por COVID 19 (2020). Sin embargo, para el 28 de abril del año 2021 volvieron las protestas masivas en Colombia para manifestar el descontento social por la imposición de la reforma tributaria presentada por el presidente, Iván Duque. Como en toda Latinoamérica, la pandemia del coronavirus puso a Colombia ante una emergencia por el aumento de las cifras de pobreza, desempleo y hambre, que según el Departamento Administrativo Nacional de

Estadística (DANE), la pobreza aumentó en 2020 hasta un 42,5%, es decir que casi un 75% de la población colombiana estuvo en situación de vulnerabilidad económica. Además se vive un disgusto e indignación por las acciones militares, policiales, del SMAD y del gobierno, por la lógica de represión y violencia extrema, por la desaparición de los jóvenes y líderes sociales que hacen parte del paro nacional.

Retomando y para finalizar, fue interesante abordar a los colectivos organizados y a los actores movilizadores, en tanto usaron estrategias de visibilidad, publicidad y argumentación dentro de un potente circuito de comunicación y de trabajo en red, que les permitió dar a un público, aunque fraccionado, una comprensión sobre el problema en particular. En este caso, la publicidad acarrió para la CCC varias cuestiones, ya que tuvieron que enfrentar el lidiar con otras acciones y visiones en la definición del problema de la corrupción. Estos temas produjeron luchas por la definición de que son los problemas que más aquejaron a la sociedad, las cuales se convierten en disputas por la apropiación de competencias y recursos colectivos (Lorenc Valcarce, 2005). Los actores sociales procuraron imponer otras medidas y otros juicios, por lo cual la CCC en algunos momentos no estuvo de acuerdo con las versiones gubernativas, con la de los entes de control, con el MEN o con el ICBF. Para Gusfield,

La publicidad es el elemento y el medio de la experiencia democrática, se despliega en contextos de disputa, en los cuales se enfrentan actividades de definición, de categorización, de medida, de explicación, de interpretación, de diagnóstico, de pronóstico para dar cuenta de lo que está constituido como problemático e intentar encontrarle soluciones apropiadas (Gusfield, 2014, p. 42).

Así mismo, las organizaciones internacionales dieron orientaciones y herramientas a agentes representativos (empresas, corporaciones, asociaciones, expertos, decisores en la política), para conformar nuevas políticas públicas que ayudarán a un cambio en los programas de alimentación escolar. Desde otra arena, las denuncias fueron visibles para la opinión pública que se movilizó indignada por los escándalos por los problemas de corrupción visibilizados en medios de comunicación, en redes y grupos de Facebook y blogs, medios que disputaron con los actores políticos, la representatividad y legitimidad como voces que se percibieron silenciadas para juzgar los asuntos por su experiencia con el PAE.

Capítulo 3

Análisis de cómo los actores debaten este tipo de corrupción

Introducción

Este capítulo hace un análisis sobre el carácter público de los casos, de modo que se abarca la descripción de las variables en la clasificación de las coberturas mediáticas, temas, fuentes a las que acuden los medios como voces legitimadoras para decir algo sobre un hecho y así se hace un primer apartado sobre lo que se debatió a escala local y lo que se dijo del caso a escala nacional. Se aborda el impacto de los casos del PAE en la ciudad de Manizales y la influencia que un grupo de personas tiene en las representaciones que los medios de comunicación han construido acerca de la corrupción. De esta forma se llega a entender las

percepciones sobre la captura de los recursos públicos en las instituciones de la educación pública, las entidades de control y el gobierno, temporalmente ubicado entre los años 2016 y 2018, lapso durante el cual, los medios de comunicación dieron a conocer la emergencia alimentaria desencadenante de todos los hechos percibidos por la sociedad. Se destaca la repercusión del tema en la prensa que abrió todo un abanico en las reformas estatales. Por último, se da un cierre analítico sobre las cuestiones de rutina y naturalización de la corrupción como problema público relacionado con categorías como exclusión, desigualdad social y violencia en Colombia. Se representa a los diferentes espacios en los que se reflejó la corrupción en el PAE como a) La escena pública de conmoción, momento en el que se iniciaron las denuncias de los actores locales sobre las irregularidades en los comedores escolares; b) La escena pública de indignación social por los hechos percibidos, y c) La escena pública de movilización social en los municipios más afectados por la llamada “crisis en la educación”. Las categorías de escenario público y construcción de los problemas públicos que preocupan a la sociedad se toman como elementos representativos que permiten hilar los argumentos teóricos de esta investigación.

Los medios periodísticos en la tematización del problema

En el sondeo preliminar de la literatura periodística se encontraron varios casos, como el sucedido en la Secretaría de Educación de Caldas. Según el columnista de La Patria, la Fiscalía recibió varias denuncias en el año 2004 por miles de pérdidas de paquetes escolares de la Secretaría de Educación de Manizales, pero sólo fue hasta mayo del año 2012 que la Procuraduría vinculó a la Secretaría de Planeación con un fallo en contra por peculado, además tanto la Procuraduría como el juzgado penal de Manizales inhabilitaron a los responsables para contratación pública a partir del año 2012 hasta el año 2017 (La Patria “*En la Secretaría de Educación de Caldas: Sale jefe de la Unidad administrativa por peculado*” 19, feb, 2015, párr. 5). Este caso se habilitó como un ejemplo sobre que, lo que estaba sucediendo no fue algo nuevo para los manizaleños; el columnista además trajo a colación las denuncias provenientes del sector educativo, quienes se quejaron ante la alcaldía por “*no estar recibiendo por parte de la*

Secretaría de Educación los paquetes escolares de forma completa y a tiempo” (García, J (19 de febrero del 2015). “*Que madruguen más con el paquete escolar*” La Patria, p. 10), lo que supuso para el periodista y los demandantes que el problema seguía sin resolverse.

Con los antecedentes descritos, se asume que en el sector de educación en Manizales se manifestaron riesgos de corrupción, usualmente entendidos por las voces expertas como un proceso que supuso el desvío de fondos públicos a manos privadas.

Para el caso del sector educativo de la ciudad de Manizales (Caldas), se evidenció que es uno de los de mayor asignación presupuestal por parte de la administración departamental con alrededor de 650 mil millones de pesos, el presupuesto que aprobó la Asamblea para Caldas en el año 2018 fue sólo para vías e infraestructura educativa, misma cifra que aumentó el 19% respecto al que fue aprobado en el año 2017 (Gobernación de Caldas, 27, nov, 2017 “*650 mil millones de pesos, el presupuesto que aprobó la Asamblea para Caldas*” párr. 2). Los recursos fueron destinados también a un nuevo esquema para la contratación, construcción de escuelas, el paquete escolar para cubrir las zonas rurales y urbanas y el suministro de refrigerios y comida caliente para los estudiantes de las escuelas y colegios, para la calidad educativa y la creación de aulas en el contexto de los programas de alimentación escolar PAE.

El 12 de enero del año 2016 la administración municipal de Manizales publicó en los medios que garantizarían 278 mil millones de pesos adicionales para el programa PAE para sortear las dificultades de financiación que enfrentaba el programa en ese año, de modo que se pretendió con ello atender a las demandas de las personas que en sus carteles reclamaron “¿Por qué se juega con la nutrición de los niños? En donde, se denunció por parte de la sociedad civil un incumplimiento de un derecho por parte del municipio ante las necesidades de los escolares.

Sin embargo, el 13 de enero, las madres comunitarias se plantaron en el edificio de la regional del ICBF para protestar por la decisión del gobierno de quitar la contratación a 28 operantes del programa de primera infancia y otros del PAE (González, H. (13 de enero del 2016). *Madres comunitarias se plantaron en la regional. ICBF dejó por fuera a 28 operadores de Caldas. La Patria*, p. 8). A la semana siguiente se pronunciaron cuatro entidades operantes del servicio de alimentación escolar ante el medio local La Patria y se quejaron al decir que estuvieron a la espera de los recursos por parte de la Secretaría de Educación del municipio que debía a los operantes más de cinco meses. El 20 de enero el alcalde de Manizales junto con el

Comité de planeación y contratación de la Secretaría de Educación municipal, comenzaron a hacer cambios en la contratación de operantes para bajar los índices de irregularidades por las constantes pérdidas de recursos con lo cual decidieron disminuir la cantidad de empresas dejando sólo tres operantes del PAE tanto en zona urbana como rural como a Nutrir, Coasobien y Famiserv. El alcalde de Manizales arguyó que la medida fue hecha para “*Saber cómo funciona el proceso para tener más control*” (Sanín, A. (20 de enero del 2016). Serán menos las empresas para operar el restaurante escolar. *La Patria*, p. 3).

Figura 4. Imagen de las posiciones de actores estatales en Caldas respecto al PAE.



La llamada por mayor control, se hizo urgente, al punto que, la ministra de educación se reunió con el Sindicato de Educadores Unidos de Caldas (Educal), alcaldes y gobernadores del territorio nacional, propuso un modelo de monitoreo y control para verificar la prestación del

servicio en el ámbito nacional, regional y departamental, y como un compromiso con los beneficiarios locales señaló que,

“[...] haremos especial énfasis en denunciar a aquellos operadores que vulneren los lineamientos, afectando la calidad del servicio [...] no podemos bajar la guardia, esta será una lucha diaria contra la corrupción que está afectando a nuestros niños y jóvenes. Los recursos de alimentación son sagrados, hacemos un llamado para que se tomen acciones tendientes a acabar con la corrupción que hay detrás de los dineros del PAE, concluyó Parody” (“Vamos a enfrentar y acabar con las mafias que se están robando los recursos de la alimentación escolar: Gina Parody”, (25 de enero del 2016) Min-educación, párr., 9 y 10).

El jefe de despacho de Caldas, concordó con el Presidente Juan Manuel Santos en una asamblea municipal como espacio de participación en el marco de las políticas públicas de educación en el que se debatió la forma cómo se debía comenzar a hacer reformas radicales al programa propuesto por el MEN. Además, el presidente Santos pidió la opinión de un ente externo (ONUCC organismo internacional) para organizar la agenda de la educación con mejores estrategias para el esquema de atención.

Análisis de los escenarios y construcción del problema público de la corrupción

a) La escena pública de conmoción

Las violentas formas de saqueo y captura de recursos impactaron en el contexto descrito, en el aumento de la deserción escolar de sectores vulnerables, así como en la fragmentación del sistema escolar, donde el factor alimenticio tuvo profundas incidencias para familias y niños en situación de vulnerabilidad social. Según la revista Semana, en su noticia titulada “*el infame cartel de la infancia*”, cerca de cinco mil niños mueren al año en Colombia por desnutrición, y citando el informe de la Contraloría fueron ocho mil millones de pesos los recursos desviados a manos privadas como contratistas y operantes aliados con servidores públicos que reflejaron la impunidad en el país por lo que dijo el columnista que “*abordar el problema de raíz es posible con transformaciones en políticas, normas, funcionarios idóneos y transparentes*” (Gómez, I. (28 de agosto del 2015). *El infame cartel de la infancia. Revista semana*, párr. 8), y en el antetítulo del medio virtual desde-abajo expresaron “*Dos dedos, Tan fácil como quitarle una*

golosina a un niño” advirtieron que los operantes licitantes ganaron como únicos oferentes, entregaron sólo un 57% de los alimentos contratados cuando cobraron el 100% de la totalidad de los recursos, tuvieron incumplimientos en la entrega, malos manejos administrativos y ausencia de control, que vulneraron los derechos de la niñez y la adolescencia en edad escolar (Lobato Bolívar, E. (06 de mayo del 2016). El saqueo al programa de alimentación escolar PAE. *Desde abajo*, párr. 19). En el periódico La Patria, un columnista señaló como primera pista en la hipótesis que el saqueo se produjo porque,

“Es muy probable que las instituciones vinculadas al escándalo tengan oscuras relaciones con políticos regionales y hayan aprovechado la ausencia de control del Ministerio de Educación Nacional (MEN) uno de los llamados como responsables de los casos de corrupción. El hambre financia las elecciones, realidad que desde el 2013, 2014 y 2015 quedó al desnudo en muchos lugares de Colombia” (06 de mayo del 2016). Lo público debe ser transparente. Para que la impunidad tenga la mayor divulgación. La Patria, p. 19).

Los casos no se circunscribieron sólo a Manizales sino a diferentes ciudades de escala nacional por lo que el secretario de Educación de Caldas señaló que el programa se vio empañado en los últimos meses (2016) por los escándalos en la contratación escolar con entidades que no cumplieron los requisitos para proveer la alimentación de los niños (15 de junio del 2016). El Secretario de Educación de Caldas dijo en ese entonces que: *“Lo que podamos hacer por asociación, lo haremos”* (Polémica por contratación en el comedor escolar PAE. La Patria, p. 8)

El Procurador lideró en el Departamento un consejo de política social en torno a la urgencia por la desnutrición de los niños y anunció que, los presupuestos municipales deberían elaborarse en perspectiva de los derechos de la niñez. Según el procurador: *“hay una impresionante omisión y ausencia del reconocimiento de políticas públicas que benefician a los niños”* (La Patria, 18 junio del 2016).

En este mismo año el Procurador Alejandro Ordoñez dialogó ante la opinión pública y pidió que el presupuesto público incluyera la atención a la niñez en las diferentes territorialidades, expresión que se vinculó con las investigaciones de la Fiscalía por los 145 casos sobre desviación de recursos del programa de alimentación escolar en varios departamentos de Colombia. Para las voces expertas y voces autorizadas que fueron convocadas a hablar del tema de corrupción con el periodista Juan Gosáin quien realizó en vivo un informe investigativo sobre

el robo de la comida de los estudiantes en condiciones de vulnerabilidad, el periodista reveló en cifras la corrupción del PAE en varios municipios del país. En esa instancia la ministra de Educación dijo ante la opinión pública que el gobierno estaba invirtiendo muchísimo dinero para que los niños no “aguantaran hambre” y advirtió que,

Las escuelas públicas se han convertido en el foco más pestilente de la corrupción en Colombia. Ese negocio maneja tanto dinero que terminó por volverse una mafia política, seguro que con esa plata se han elegido concejales, congresistas, y alcaldes, siguen impunes porque ahí hay politiquería (14 de julio del 2016). Continúan combatiendo mafias de corrupción en PAE. El Tiempo).

La ministra de Educación también señaló que los casos más críticos que se dieron fueron en Santander, Cesar, Sucre, la Guajira y Córdoba que estuvieron en investigaciones en manos de la Contraloría y como ejemplo ella citó el caso en el que, en la gobernación de Norte de Santander se adjudicó a la Corporación de Desarrollo Social Tanai Jawa cuatro convenios para manejar el programa del PAE por un monto de \$50.000 millones mediante contratación directa (web Mineducación, 2016). Sin embargo, la Procuraduría investigó este caso donde estuvieron vinculados la Secretaría General de Santander y la Secretaría de Educación, por cuanto abrió un proceso al mandatario de ese departamento por hechos de corrupción.

Ante esa situación el presidente Juan Manuel Santos y el viceministro de Educación señalaron que iban a comenzar a pensar una salida considerando decretar nuevas leyes, para que en las regiones hubiera una contratación única y unitaria, que fuera manejada por la Gobernación o por cada municipio y que los contratos de alimentación para los niños fueran adjudicados a través de licitaciones públicas obligatorias.

En esos términos, los escándalos de corrupción por parte de los servidores públicos en el sector educativo ganaron notoriedad a nivel local y nacional, se comenzaron a evidenciar en las columnas de opinión de medios escritos de La Patria opiniones de todo tipo en los que las prioridades de los columnistas giraron en torno a las soluciones, los debates y los nombramientos sobre quienes fueron los posibles responsables de este flagelo.

A su vez, los medios comenzaron a representar imágenes y discusiones en torno a cómo se fue reciclando los “carteles de la mafia” en áreas como las del PAE haciendo énfasis en las denuncias por corrupción y saqueo de recursos en la educación por parte de los ciudadanos.

Como se evidenció, salió a relucir nuevamente una línea del tiempo que llamó a los colombianos a hacer memoria sobre el control narco-paramilitar en alianza con servidores

públicos corruptos, fenómeno que afectó al sector educativo imponiendo su poder ilegal con nombramientos a dedo de directivos académicos. El patrón de acción de los grupos paramilitares fue la persecución y la violencia e intimidación contra quienes denunciaron estas prácticas, o contra los líderes profesoriales, estudiantiles y defensores de derechos humanos (Congreso, 2014).

b) La escena pública de indignación

El 3 de marzo del año 2016 se evidenció el escándalo por corrupción en la educación, el cual influyó en que se diera mayor investigación por parte de la Fiscalía y de ahí salieron unas listas de políticos y funcionarios públicos como el alcalde de Aguachica, al que le imputaron cargos por peculado por apropiación (3 de marzo del 2016). Engaño con merienda a niños causa indignación. *La Patria*, p. 14). La noticia detonó en los medios de comunicación y alarmó a la sociedad que ya venía previendo y denunciando esta situación en los comedores escolares instalando la demanda. A inicios de abril, el juez de ese municipio emitió la medida en la que 23 funcionarios públicos incluyendo el representante de la Alcaldía, los secretarios de Educación y Planeación, supervisores y contratistas del ICBF y otras personas señaladas del desvío y robo de los recursos de los comedores de los niños. Ante ese hecho, la Fiscalía ordenó la captura de la representante legal de la Fundación Provenir que pertenecía a una poderosa familia política de la región y que suministró los alimentos en ese municipio.

Los medios de comunicación se volcaron a registrar cada paso que dieron los entes de control, así como las soluciones a los casos mayormente visibles en las localidades. A raíz de la situación, en abril el MEN anunció en los medios de comunicación de El Tiempo la existencia de un nuevo descubrimiento de tres grandes redes de corrupción, al cual señalaron como primera hipótesis que era producto del “clientelismo político” en la Costa Caribe y en el Norte de Santander. También fueron nombradas en los medios masivos y hegemónicos como “carteles y mafias que contaminan el PAE” (04 de abril del 2016) Carteles y mafias en el PAE. *La Patria*, p. 5).

En el informe de la Defensoría del Pueblo, que se publicó en el medio nacional de El Tiempo, el órgano expresó que hubo 23 colegios en Cesar y otra cantidad mayor de instituciones ubicadas en los departamentos de la Costa Caribe que incurrieron en corrupción en el programa

PAE a través de contratos arreglados, es decir que no participaron de licitaciones públicas sino que entraron directamente a manejar el contrato bajo una figura en el que se contrata una licitación por “amiguismos”. Con lo cual el Defensor delegado para la infancia y la adolescencia señaló que,

“El programa se ha pervertido porque muchos actores políticos están usando estos recursos públicos para obtener beneficios o pagar favores, así se está atentando contra los derechos de los menores de edad, lo mismo sucedió en otros departamentos donde se encontraron alumnos “fantasmas” a los que según la Fiscalía aparecieron en 212 contratos y en 143 colegios de la Costa Caribe con irregularidades. Como caso las fundaciones, operantes e instituciones educativas inventaron estudiantes para cobrar por raciones de comida que no fueron entregadas, se crearon empresas fachada con las que lograron contratos de 4.400 millones de pesos y se hicieron listas con nombre y apellidos ficticios que aparecieron como beneficiarios de la alimentación en las instituciones” (20/04/2016) Desayunos escolares del Valle, sin interventoría ni control'. Contraloría del departamento entregó resultados de auditoría al programa. Hay 19 hallazgos. El Tiempo, párr. 1).

Justo en estas regiones de la Costa Caribe, se concentró gran parte de la población colombiana, que recibieron un mayor aporte del PIB por parte del Estado y estas regiones manejaron y gestionaron con mayor capacidad el presupuesto de recursos públicos. En otro periódico como indicio de la noticia, se dijo que, los contratos de los operadores de alimentos como los consorcios y las entidades sin ánimo de lucro ganaron 269.000 millones de pesos, cuestión que se dio porque, según advirtió el medio gráfico, estuvieron sin interventoría, ni control estatal, los expertos indicaron que el presupuesto para los niños con alta vulnerabilidad se había usado para financiar las campañas electorales, además, los columnistas de opinión que publicaron en medios de comunicación local como La Patria, instalaron las categorías de “redes mafiosas” cuando señalaron a varios actores que hacían parte de fundaciones y empresas que se adueñaron de la contratación de la alimentación. Estos actores fueron nombrados como *“aprovechadores del desorden administrativo e institucional para formar alianzas con quienes entregan la licitación”* (LP, 20/04/2016).

Para el 22 de abril, el periódico local La Patria a través de la presentación del informe del Ministerio de Educación, invitó a la sociedad para que denunciaran y ayudaran en el combate de las mafias que traficaban con el hambre de los niños, colocando el hecho como de consternación y como una prioridad del gobierno nacional. En la cobertura de El Tiempo, en cambio, llamaron a intervenir a la Ministra de Educación quien advirtió que,

Desde el año 2007 se venían tejiendo las redes mafiosas que a través de fundaciones y consorcios lograron los contratos, [...] algunos hacían cambios en la denominación de entidades sin ánimo de lucro y variaciones en la representación legal, agrupaciones en consorcio y uniones temporales (22 de abril del 2016). Tres redes manejaban millonarios contratos de alimentación escolar. Algunos operadores del PAE en la Costa y Norte de Santander ni siquiera cumplían con los requisitos. El Tiempo, párr. 4).

Por su parte los medios de comunicación masivos tomaron la misma noticia con una variante en el título de la plana “Ha sido el propio Ministerio de Educación que ha perseguido al cartel de la alimentación escolar” y nombraron a la corrupción como un indignante caso en el que hubo “grandes redes mafiosas que manejaron millonarios contratos de la alimentación escolar (27 de abril del 2016). Fiscalía Captura a seis personas por irregularidades en alimentación escolar. Son cuatro mujeres y dos hombres los señalados por el ente de anomalías en el servicio en Huila. El Tiempo).

Para el mes de mayo la Secretaría de Transparencia del Gobierno y de Lucha contra la Corrupción advirtió los riesgos en otros municipios como Pereira y Manizales, en donde una licitación fue declarada desierta, razón por la cual la alimentación de 15.000 niños del municipio de Pereira se contrató de manera abreviada por los problemas de corrupción en el PAE, y en Manizales hubo retrasos e irregularidades en la alimentación de los niños en todas las instituciones urbanas y rurales, razón por la cual la administración del municipio adujo el problema a que uno de los contratistas obtuvo malos resultados e irregularidades en el manejo de los recursos, según las interventorías de control, según el gobernador *“La falta de transparencia de varias empresas del departamento nos preocupa. Les pondremos orden y toda nuestra capacidad gerencial”* (Secretaría de Transparencia, 2016).

Ante la gravedad del asunto y ante los reclamos, quejas y demandas de un gran multisector de la ciudadanía manizaleña, el Gobierno local y la Secretaría de Educación propusieron crear una representación para frenar las mafias y redes de corrupción en el PAE.

A escala Nacional, en la prensa de El Tiempo se vinculó a la fundación Pro-venir, junto con varias fundaciones como Fungescol, Fundaenlace, Corporación Corazón País y algunas cooperativas que firmaron millonarios contratos con el ICBF, con el MEN, con representantes de gobernaciones y alcaldías. En el mismo medio escrito se dijo que *“La captura se vio reflejada en todo el país con 210 hallazgos de malos manejos, según lo afirmó la Contraloría”* (16/05/2016). El escándalo de nutrición escolar tocó a niños del Meta. Procuraduría envió copias a Fiscalía y

Contraloría para que investiguen a contratista. El Tiempo)

En la opinión de la CCC y luego de publicar un informe detallado en La Patria Radio sobre la contratación pública por parte de SECOP de la gobernación de Caldas, hubo cuestiones que les llamaron la atención, como el monto de dinero dirigido para el servicio de vigilancia y seguridad en los establecimientos educativos de Caldas (Excepto Manizales), con la Unión Temporal S.A., y porque el plazo del contrato para ejecutarlo (de cuatro años) generó dudas para la corporación, el gobernador de entonces explicó que se hizo para

No estar haciendo cada año nuevos procesos de licitación y ahorrar tiempo y dinero, lo que ofrece mayor garantía de transparencia de los recursos”, en la misma columna de opinión, la CCC manifestó que “la mejor manera de recuperar la confianza en lo público y evidenciar avances en la lucha contra la corrupción es a través de la información con cuentas claras y precisas” (Vallejo Giraldo, C. 26 de julio del 2016. Contratación con transparencia. La Patria, p.19).

En la Editorial de la columna de opinión de El Tiempo pusieron en cuestión las iniciativas públicas al decir que,

No puede ser que sólo la indignación sea la respuesta a la enorme corrupción que ha empujado a los niños al hambre y a la muerte en muchos casos, hay que hacer evidente lo que está ocurriendo, que la sociedad sabe qué día por día sucede alguna infamia contra la población [...] la corrupción es el gran mal del país, es imperdonable a políticos enquistados en el poder (29 de julio del 2016. Editorial: Todos los días en La Guajira. Hay que ir más allá de la indignación y las demandas y denuncias de lo que sucede con los dineros públicos. El Tiempo, p. 1).

Mientras, en otros medios no periodísticos se habló de los “saqueadores” para referir a “oscuras personas” que estuvieron detrás de las operaciones del Programa de Alimentación Escolar en el país para ganar las licitaciones y apropiarse de los dineros públicos (30 de julio de 2016. Denuncia: operadores de alimentación escolar han estado en el ojo del huracán. Revista Semana).

Para septiembre la Costa Caribe registró 243 contratos irregulares por 1.5 billones de pesos en riesgo de corrupción. La alerta se lanzó desde la Contraloría General de la Nación y el informe lo publicaron la Defensoría del Pueblo y Saber noticias²⁵ en el que se argumentó que la plata se perdió por mala administración, por desorden y fallas en las licitaciones en tanto se dio una contratación directa, por incumplimientos reiterados de los contratistas que debieron cumplir

²⁵ Ver el informe completo en YouTube: Saber Noticias (4 dic 2017) “Informe especial sobre el Plan de alimentación escolar (PAE). Insólitos casos de corrupción” minuto 3:32. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=z4U-x6zt23A>

con la alimentación escolar y por falta de control estatal. En el informe la cifra de la corrupción superó los 12.3 billones de pesos.

La ministra de Educación, Parody, renunció en octubre de 2016, entre otras cosas, por los escándalos que cubrieron su labor, como fue el de las “*cartillas de ambientes escolares libres de discriminación*”, las que causaron diversas posiciones moralistas y malestar dentro de asociaciones religiosas, comunidades cristianas, padres de familia y sectores conservadores.

Hasta ese momento los reclamantes e interventores propietarios del tema fueron, la Contraloría, el Ministerio de Educación, La Fiscalía, el Gobierno. En cambio, la Defensoría del Pueblo, ONG y algunos defensores de derechos humanos siguieron teniendo una voz menos visible y débil en los medios locales. Hasta diciembre del año 2016, los activistas de derechos humanos declararon ante los medios alternativos que continuaron las irregularidades en los contratos del PAE, y la Contraloría entregó el informe final del año en el que aparecieron 24 regiones del país en que se perdieron 62.488 millones de pesos, los números variaron, pero se dio indicios del aumento de casos e investigaciones en donde hubo hallazgos de estrategias de corrupción en todo lo ancho del país (21 de diciembre de 2016. Continúan las irregularidades en los contratos de alimentación escolar. Contraloría detectó que en 24 regiones se perdieron este año 62.488 millones de pesos. El Tiempo). Se abrieron perspectivas que dieron lugar para reflexionar por parte de la CCC y proponer al gobierno algunas líneas de intervención a la política pública. Sin embargo, tal como arguye Gusfield, las expectativas que se producen en la arena pública “*Instala o puede fracasar en dotar a los actores de nuevo tipos de dispositivos y confinarlos a un destino de “pacientes” que con impotencia soportan lo que les ocurre*” (Gusfield, 2014, p. 39).

c) La escena pública de movilización social

Las demandas reaparecieron cada día con mayor urgencia. Se observó que los medios escritos dieron gran valor a las concentraciones estudiantiles, movilizaciones de padres de familia y maestros que quedaron insatisfechos con varias de las medidas gubernamentales. Como ejemplo, en una de las coberturas noticiosas del año 2017, se evidenciaron en los panfletos y carteles frases de los estudiantes y sus familias como “*a nosotros también nos da hambre*” frente al secretario de Educación Juan Carlos Gómez minutos después que firmó con los padres de

familia un acuerdo en el que se dio cese a la movilización (LP, 18 de febrero de 2017. Detrás del paro estudiantil van líos por la Secretaría. Demandas ante Procuraduría, Fiscalía y Control Interno de la gobernación, La Patria).

El 22 de febrero del año 2017 tras el anuncio de la Fiscalía sobre los procesos judiciales que se llevaron a cabo por el saqueo de los recursos públicos por parte de alcaldes y gobernadores de cinco departamentos de Colombia, un grupo liderado por docentes convocó a una marcha urgente para hacer visible el incumplimiento del gobierno ante el reclamo por inclusión, mejora en la transparencia en el PAE y por la falta de pagos de primas a los maestros.

Las manifestaciones fueron primero invocadas con el vos a vos de las familias que concurren a los colegios afectados por la falta del programa de alimentación para sus hijos, luego trascendió a las redes sociales de Facebook y Twitter y por ultimo a los medios de comunicación. En esos términos, en los discursos y panfletos de los familiares, alumnos y maestros se manejó un discurso generalizado sobre una situación de desamparo estatal sentida y percibida para todos como una situación de desprotección estatal, pero los sectores sindicalistas y obreros se apropiaron del caso y se sumaron a la movilización en pro de aumentar las voces de indignación social y apoyo a las demandas sociales.

En la entrevista a un profesor de una escuela en Manizales, señaló que, factores como la cobertura de los medios de comunicación de escándalos específicos de corrupción pueden ampliar excesivamente las percepciones populares sobre el nivel general de la corrupción y ayudar a sumar más gentes en las redes sociales (Cód.EAP4-02).

Para el veintiocho de febrero de 2017 se reunieron en las calles los manizaleños que se sintieron víctimas del desfallo al programa de alimentación PAE junto con estudiantes de escuelas, colegios y universidades, así como docentes y activistas de derechos humanos, también en otras ciudades miles de docentes de las instituciones públicas de Colombia se movilizaron para presentar al gobierno sus peticiones orientadas a resolver los problemas en la educación. A la movilización se unieron empleados oficiales, organizaciones sindicales y obreras y padres de familia que se quejaron por las falencias o inexistencias de los programas educativos que debieron recibir sus hijos en las escuelas, colegios o universidades (28 de febrero de 2017. Miles de docentes salieron a marchar por incumplimientos del Gobierno. Reclaman inclusión, mejoras en el PAE y en la salud, y pago de primas. El Tiempo).

Ante la cólera de los reclamantes, el Procurador Edgardo Maya Villazón, salió a los medios el cuatro de marzo a decir que tomaría cartas en el asunto y que ofrecería una “vigilancia especial al PAE”, como acción preventiva ante los entes territoriales, para según dijo “Duplicar las acciones y estrategias que eviten hechos de corrupción que afecten a los niños” (04/03/2017. *Procuraduría anuncia 'vigilancia especial' al PAE en Santander. Órganos de control investigan este programa por presuntas irregularidades en la contratación.* El Tiempo), este fue un recurso jurídico para realizar visitas sorpresa a las instituciones en las cuales el Procurador propuso hacer una mesa de trabajo para proteger la vulneración del orden jurídico, los derechos humanos y posibles detrimentos al patrimonio público.

Ante la gran movilización social causada por los hechos de corrupción en la educación intervinieron las Fuerzas Militares de Bogotá que se ofrecieron a hacer la distribución de los refrigerios mediante la empresa de logística de las Fuerzas Militares. Para finales de marzo terminó la entrega de una de las licitaciones más complejas de la administración Distrital, el proceso según señaló redacción de El Tiempo tuvo altos estándares de calidad y transparencia del programa PAE, cuestión que se vinculó con la SED y con la empresa de Colombia Compra Eficiente que según advirtió “*evitamos los intermediarios para garantizar el cumplimiento con el PAE*”; además la nueva secretaria de Educación, María Victoria Angulo, señaló que la intervención de la agencia de logística de las Fuerzas Militares permitió cubrir al 100% toda la entrega en las instituciones distritales.

Con la continuación de escándalos y movilizaciones de un gran multi - sector social que se hizo visible día a día en las coberturas mediáticas, apareció el Gobierno en cabeza del Presidente Juan Manuel Santos y convocó a una reunión de emergencia para poner en cuestión una nueva reforma a la ley de alimentos en el Congreso y arguyó que muchas de las lecciones aprendidas en el programa piloto de Bogotá y con la ayuda de las Fuerzas Militares debían ser incorporadas en el proyecto de ley que se estaba construyendo.

Sin embargo, en otros rincones del país como la Guajira, Sucre, continuaron las protestas y paros indefinidos con bloqueos por parte de los maestros, además señalaron que necesitaban la intervención del Ministerio de Educación para llegar a soluciones ante sus demandas, los padres de familia se sumaron y siguieron las protestas para elevar las voces por la insatisfacción de necesidades no cubiertas por el Estado (30 de marzo de 2017. *Con bloqueos, sigue paro*

indefinido de maestros en La Guajira. Más de 10 mil educadores protestan ante la falta de soluciones a problemas del sector. El Tiempo).

Para el cinco de abril de 2017 el contralor general Edgardo Maya Villazón, junto con el fiscal general Néstor Humberto Martínez, el procurador general Fernando Carrillo y varias instituciones nacionales convocaron a la sociedad en un foro de anticorrupción, allí instalaron la frase que,

La corrupción es un problema del sistema político (...) Para combatir la corrupción le llegó la hora a la justicia. Necesitamos que entre la sociedad, la prensa y la justicia se disuada el comportamiento criminoso (05 de abril de 2017. Fiscal General dice que corrupción se combate con sanciones radicales. En conversatorio anticorrupción dijo que hay que promover la confianza y denuncia ciudadana. El Tiempo).

El ejemplo que se puso fue la corrupción alrededor del PAE, en tanto la lucha contra la corrupción se tomó la agenda pública y fue el foco central de la discusión en el Congreso y en la Presidencia.

El 31 de mayo de 2017 los docentes se tomaron las capitales de Colombia para hacer visibles sus voces y demandas por la reducción en más del 50 por ciento del PAE, por la inconformidad con los salarios para los maestros y por los problemas de infraestructura en muchas instituciones educativas, el paro para ese momento completó 21 días sin ninguna solución por parte del Gobierno, y las consignas y carteles decían *“robarse el dinero de la alimentación de los niños debe considerarse un delito de lesa humanidad”* (31/05/2017. Docentes se tomaron las capitales del país, en nueva jornada de paro. Más de 8 millones de estudiantes de los colegios públicos colombianos se han visto afectados. El Tiempo). El representante de los profesores Mauricio Martínez, insistió que el paro seguía porque estaban *“en defensa de la educación pública y en rechazo a la falta de compromiso que tiene el gobierno de Juan Manuel Santos con ese sector”* (ET, 31/05/2017, párr. 2). Ante las llamativas olas de protesta en todo el país, el gobierno aceptó reunirse con los demandantes y aprobó algunos de los términos de los pliegos de condiciones de los maestros como un mínimo aumento de los salarios, pero el Procurador advirtió que se debía vigilar de forma preventiva el buen funcionamiento del programa que seguía en riesgo, e incluir la protección y salvaguarda de los recursos públicos.

Una vez que se terminó el paro el 4 de julio, los estudiantes regresaron a clases con toda la incertidumbre sobre el aseguramiento de la alimentación escolar, ya que algunos operadores no garantizaron su correcto funcionamiento.

A finales del año 2017, la Fiscalía anunció capturas de responsables del desvío de los dineros públicos en los que se contó a alcaldes, gobernadores, concejales y tesoreros que administraron los dineros del territorio a nivel local y de forma descentralizada.

Tabla 4. Percepción de venalidad entre 2017 y 2018

Percepción de corrupción en instituciones públicas 2017-2018	Total general
Líderes Religiosos	23%
Empresarios	25%
Funcionarios de Oficina Nacional de Impuestos	35%
Funcionarios Públicos	37%
Jueces y Magistrados	37%
Institución Policial	41%
Concejales	46%
Presidentes y sus funcionarios	48%
Congresista	54%
Total general	323%

Fuente: Transparencia por Colombia (2017-2018)

Acorde a transparencia por Colombia, la percepción sobre la corrupción en la institucionalidad aumento por los años 2017 y 2018.

Figura 5. Representativo sobre percepción de venalidad entre 2017 y 2018



Fuente: *Transparencia por Colombia (2017-2018)*

Posteriormente y dada la indignación social desbordada por esos casos, los hechos ganaron mayor trascendencia en los medios de carácter nacional; es así como el presidente de Colombia apareció ante la opinión pública y anunció que presentaría un nuevo Plan de Alimentación para blindar el proyecto ante posibles aumentos de las estrategias corruptas.

En el año 2018 y a dos años del primer escándalo de corrupción en los programas de alimentación escolar PAE, la Fiscalía halló que en trece de los treinta y dos departamentos de Colombia hubo irregularidades en el programa y describió la situación como,

Una malla generalizada de corrupción, las irregularidades en el PAE no son un tema aislado, son actuaciones premeditadas que se repiten en varias regiones del país con las mismas modalidades e incluso con los mismos sujetos entre los que se encuentran alcaldes municipales y secretarios de educación (18/09/2018. Nuevo lío para Alan Jara, le formularon cargos por contrato de PAE Por presuntas irregularidades, la Procuraduría también vinculó a exsecretaria de Educación del Meta. El Tiempo).

Estos nuevos descubrimientos, fueron antecedentes válidos para que interviniera el Ministerio de Educación al entregar al procurador una propuesta para hacer reformas al

programa de alimentación, tanto en los mecanismos de transparencia de los recursos como en la administración territorial del PAE²⁶.

Figura 6. Imagen Manizales en pie de lucha 2018



En esos términos, siguieron las movilizaciones sociales con la exigencia al Gobierno de mejorar los programas de educación, sobre todo los maestros, sindicales y obreros pidieron que las entidades territoriales se pusieran al día con los pagos en los retrasos de los contratos del PAE y mayor supervisión a los operantes del programa.

Por su parte la ministra de Educación se pronunció ante FECODE y rechazó la protesta al decir que el gobierno estaba cumpliendo a los maestros y a los escolares de Colombia. Al término del II° gobierno de Juan Manuel Santos se dio la firma de la Paz con las FARC-EP que estableció una Justicia Transicional Restaurativa y/o Justicia Especial para la Paz (JEP) que:

- Decretó la educación gratuita en planteles oficiales.
- Destacó un cambio en la legislación del Estatuto Anticorrupción.

²⁶ Ver el informe completo en YouTube: Senado Colombia (23 ene 2018) “Profundos cambios a programa de alimentación escolar (PAE). NS noticias” proponen reformar el programa, minuto 01:24. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=7RVDvpL001c>

- Buscó fortalecer los mecanismos de prevención de la corrupción mediante la obligación de elaborar mapas de riesgo en todo el país.
- Eliminó el PPLC instituyendo en su lugar una Secretaría de Transparencia.
- Introdujo la Alta Consejería para el Buen Gobierno que pretendió ir de la mano con la agencia de transparencia y los organismos de control de la corrupción.

Según los medios de comunicación de El Tiempo, las transformaciones de las prácticas corruptas se pudieron observar sin mayor examen desde el año 2000, en los ejemplos de las empresas de servicios públicos que antes estuvieron en manos del clientelismo político. Acorde a Gómez el clientelismo político vino acompañado de irregularidades en la captura de rentas que,

La empresa pública en manos de la empresa privada genera una gran captura de rentas de la sociedad colombiana hacia manos privadas. No hemos escapado de la captura de la renta, sólo han cambiado sus destinatarios, e incluso, si uno observa los casos de la empresa de Electro-Caribe, empiezan a articularse esas capturas entre empresa privada extranjera tradicional con las mafias políticas y mafias armadas (Gómez, 2005: 36).

La corrupción se produjo a nivel estatal por parte de empresas privadas, grupos de operantes y funcionarios políticos que con gran poder pudieron influir en las licitaciones públicas, distribuyeron lugares que ocupar como la formación de comités y mesas locales. A pesar de esas medidas, las consecuencias de la venalidad se reflejaron en varios sectores de la sociedad que estuvieron inmersos en una mayor desigualdad, exclusión y vulneración social. Estas dinámicas de problematización entre la crisis, la reparación y la reintegración de derechos, lograron manifestar nuevas reglas que aplicar por parte de algunas arenas públicas concretas, lo que situó nuevos dispositivos de acción, funcionales y simbólicas para la sociedad (Cefai y Trom, 2005; Gusfield, 2014, p 43).

Análisis de Instituciones y actores intervinientes

Entre el año 2016 y el año 2018, se evidenciaron incontables casos en establecimientos educativos de básica y media, en las entidades de salud, en la rama judicial, en los sectores ambientales, en la administración de cajas de compensación familiar y pensiones, en el sector de vivienda, donde los entes de control y vigilancia detectaron problemas de venalidad.

Contrariedades que fueron reflejadas por la Veeduría Distrital de Bogotá en la medición de tres factores como fueron: la visibilidad, institucionalidad, control y sanción, el primero con indicadores de divulgación de la gestión administrativa y de trámites de servicio al ciudadano, el segundo con indicadores sobre política de comportamiento (ético-moral), y el tercero con indicadores sobre el control social e institucional sobre cuestiones disciplinarias²⁷. Estas instituciones y organismos de control ciudadano generaron reportes, estadísticas y evaluaciones centradas en los niveles económicos de corrupción, en la gestión administrativa, en los riesgos, en los costos monetarios y en los efectos del problema en el ámbito educativo, de salud y de vivienda.

En el problema del PAE intervinieron sectores del ámbito nacional como la Contraloría General de la República que reportó a inicios del año 2016 que se dejaron de entregar 32 millones de raciones de comida para los escolares, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y las entidades territoriales que realizaron los contratos, no encontraron alguna explicación del asunto (OBSSAN, 2018).

Así para el gobierno nacional el DNP a través de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP), el ICBF y el MEN, supusieron un trabajo intersectorial para hacer cumplir los parámetros de transparencia para el PAE, programa que se enmarcó en la Ley 1098 del año 2006, para operar en los territorios rurales y urbanos y contribuir al incremento de la asistencia y mejoramiento del desempeño académico de los escolares. Además, la administración nacional colombiana creó varios instrumentos estatales contenidos tanto en los Métodos Estandarizados de Control Interno (MECI)²⁸ como en el Plan decenal de educación (PDE) 2006-2016²⁹ para atender los controles internos en el sector educativo y mejorar la gestión, la eficacia, la eficiencia y la autonomía institucional.

²⁷ Para ver completo el “Primer diagnóstico de acceso a la información y planes anticorrupción” ver: <http://www.veeduriadistrital.gov.co/?q=content/primer-diagn%C3%B3stico-de-acceso-la-informaci%C3%B3n-y-planes-anticorrupci%C3%B3n>

²⁸ MECI es una sigla que significa Modelo Estándar de Control Interno. El modelo MECI es una herramienta gerencial que tiene como fin servir de control para que las entidades del Estado logren cumplir con sus objetivos institucionales y con el marco legal aplicable a ellas. Su versión actual parte del Decreto 943 de 2014.

²⁹ Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016. Compendio general, p. 16. Recuperado en: www.plandecenal.edu.co y http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-198148_archivo_pdf.pdf Ver además, la página del MEN sobre el Plan Decenal (2º) que tuvo una cobertura comprendida desde el año 2006 hasta el año 2016, y su consigna fue “pacto social en la educación”. Ver en: <http://www.plandecenal.edu.co/cms/index.php/novedades/55-informe-de-balance-y-cierre-del-pnde-2006-2016>

Para los primeros meses del año 2018, en los 26 municipios de la Secretaría de Educación departamental, se firmó el contrato del PAE que ascendió a 8 mil 700 millones de pesos para cubrir la alimentación hasta mayo de ese año por parte de la Asociación Gota de Leche y con Unión Temporal Caldas Saludable, conformada por Coosobien, Coobienestar y la Fundación Cruzada Social, entidades que ganaron la licitación. El programa contó con una inversión de 11 mil millones para todo el año (23 de enero del 2018. *Firman en Caldas contrato para el Plan de Alimentación escolar*. RCN radio, párr. 6).

a) Repercusión del tema en la prensa

Como se observó en los últimos años (2016-2017-2018) se tomó conciencia del fenómeno de las prácticas de venalidad en los programas de alimentación escolar dirigida a las poblaciones vulnerables y a los niños y niñas escolares del país. El gobierno nacional, entidades de control y vigilancia, sectores académicos y medios de comunicación lo hicieron visible³⁰, entre otras cosas, por el reclamo por parte de un grupo de ciudadanos, además de políticos disidentes del régimen oficial y un gran multi-sector de la sociedad movilizada por los hechos. Por ejemplo, la Corporación Cívica de Caldas, denunció la contratación directa y las licitaciones arregladas o con coimas,

[#LupaALaContratación](#) Conozca cómo contrataron los municipios de Caldas durante el primer semestre de 2017. Imperan la contratación directa y las licitaciones de un proponente. Un informe hecho en alianza con [La Patria Manizales](#) y con el Semillero de Investigación en Acceso a la Información Pública de la [Universidad de Manizales](#). (Corporación Cívica de Caldas. CCC (01 oct. 2017) [Publicación de Facebook]. Recuperado de: <https://www.facebook.com/corporacioncivicadecaldas>).

En esa instancia, el Estado puso en marcha reformas y políticas anticorrupción (de prevención y situacional) insuficientemente diseñadas, con limitados recursos y además con una carencia de control de los patrimonios que llevó a que los funcionarios del sector educativo con demasiadas responsabilidades eludieran los compromisos de gestión administrativa que les llegaron de sus directivos mayores. Contribuyen a este tratamiento estudios internacionales

³⁰ Ver el informe completo en YouTube: Auditoría General de la República-Colombia (13 mar. 2018) “*Seminario Control Territorial al programa de alimentación escolar (PAE). Jornada 1*” Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=HQ2JaKM7qlc>

recientes, que permitieron analizar en forma sistematizada los efectos y el impacto de la corrupción en el deterioro de los espacios de lo público como los educativos³¹.

Tabla 5. Caracterización del Impacto social de la corrupción

Caracterización impacto de la corrupción
Sobre el derecho humano a una educación pública y de calidad
Sobre la población de bajos recursos, ya que promueve la desigualdad y la vulnerabilidad en las minorías, los pueblos indígenas, trabajadores inmigrantes, personas con discapacidad, personas con VIH/ SIDA, refugiados, prisioneros, mujeres, niños y niñas.
Sobre la calidad de los servicios públicos, la seguridad, el acceso a una asistencia sanitaria completa y una educación de calidad, las infraestructuras, las oportunidades socioeconómicas de emancipación individual y económica.
Sobre el crecimiento económico de un país, y las oportunidades de empleo
Sobre la confianza para ganar mayores inversiones en el país, por parte de empresas privadas, o de emprendimientos

Fuente: elaboración a partir de informe de la ONU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, 20 de junio de 2017.

En el plano nacional y territorial, Colombia como parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y a partir de la agenda de desarrollo global se comprometió con el Plan de Desarrollo en examinar el Programa de Transparencia, Gestión Pública y Servicio a la Ciudadanía para crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles y reducir la corrupción. En esa línea el gobierno planteó como estrategia la implementación de un modelo de gobierno abierto de acceso a la ciudadanía.

En el marco de los debates en la legislación para atender a la emergencia por el aumento

³¹ En las búsquedas *On line* se encontraron variados estudios de grado y posgrado en el contexto regional, los cuales recurren a los documentos generados por: Banco Mundial, Transparencia Nacional, Transparencia Internacional, el Modelo Estándar de Control Interno –MECI- y, asimismo, diferentes trabajos sobre los análisis basados en los principios emanados por la ONUCC.

de los casos de corrupción administrativa y en sectores como el educativo, encontraron como solución que fueran las entidades de control locales quienes elaboraran estrategias y planes anticorrupción de forma autónoma pero conectado con el Plan de Desarrollo Nacional, y que estos estuvieran acompañados de reportes sobre el riesgo para cada municipalidad. Esta solución por parte del gobierno nacional buscó corresponsabilizar a las administraciones locales para que identificaran específicamente las inhabilidades e incompatibilidades en las que pudiera incurrir un servidor público.

Sin embargo, luego de la pérdida de la consulta anticorrupción en el año 2017 que se puso a consideración ante la sociedad, el presidente Santos, convocó a todos los partidos políticos del país en una reunión donde se debatió la agenda política para enfrentar y prevenir las acciones corruptas extendidas en todo lo ancho del país. Con las noticias esporádicas de la corrupción en el PAE, el periódico de El Tiempo llamó al procurador para referir sobre el informe de fin de año sobre la corrupción en las entidades públicas, razón por la cual señaló que la situación estuvo relacionada con mafias³², definidas por el funcionario como *“una gran infestación de redes criminales, que funciona como un tipo de transacciones para ejecutar el programa”*.

b) Perspectiva pre-constructiva del caso PAE

Como se observó, hubo un punto de partida que fue el relato sobre los hechos sucedidos por el engaño y robo de recursos públicos dirigidos para los más vulnerables y contenidos en la política pública por ser de mayor preocupación y movilización por parte de múltiples grupos sectoriales específicos. Debe entenderse aquí las situaciones puntuales, variables históricas, contextuales y locales que determinaron la vinculación de diferentes actores inmersos en una institución, mismas que estuvieron en riesgo por acciones de corrupción en contraposición con los actores institucionales que debieron velar porque se cumpliera la ley y la vigilancia.

Para disipar la tensión y el reclamo social, los organismos internacionales y nacionales y los gobiernos colombianos se comprometieron públicamente con algunos organismos como la

³² Para el año 2017 el mayor escándalo de corrupción se dio cuando la justicia encargada de investigar la corrupción juzgó a tres expresidentes de la Corte Suprema de Justicia por estar involucrados en una red de magistrados, políticos y actores electos que capturaron el funcionamiento de la rama judicial mediante sobornos para alterar los expedientes judiciales (Transparencia por Colombia, 2017).

OCDE (OCDE, 2013a), la Convención Interamericana contra la Inmoralidad (MESICIC) y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC), además de contar con el sistema de voluntariados de la (CNUCC, 2013) y el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional (EITI, 2013, 2014, 2015, 2016). Según la entidad EITI, existe una sensación alarmante sobre la corrupción en el país que fue en aumento en los últimos años, en el estudio de EITI Colombia tiene 36 puntos, mayor por debajo del promedio regional que es de 45 puntos. La argumentación que se promulgó por quienes diseñaron las normas y leyes contra la venalidad en Colombia, siguió siendo un sofisma del endurecimiento de la ley y la reforma estructural de la política de lucha contra la corrupción. Mientras que, a nivel internacional, lo que han considerado los expertos es que existe una lentitud de la justicia para investigar, castigar y sancionar a los corruptos por lo que han concluido en sus informes que las prácticas de abuso del poder en el sector público se manifiestan en la valoración del índice de percepción de corrupción (CI, 2013).

Para el año 2018 el actual presidente Iván Duque, anunció la creación de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar con el lema “Alimentos para aprender” entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional (MEN)³³, que supuso una garantía en el acompañamiento y la asistencia técnica en las entidades territoriales, a la vez que dio autonomía administrativa, personería jurídica, patrimonio, estructura interna y planta de personal independiente para desarrollar la política pública en la alimentación escolar en Colombia. (21 de febrero del 2020. *Unidad de alimentación escolar operará desde marzo, ¿el fin de la corrupción en el PAE?* Revista Semana párr. 4).

Adicionalmente en Caldas la asociación CCC configuró un espacio de denuncia continua, en el que elaboraron documentos e informes entregados a los organismos de control para que a su vez estos fueran mayormente investigados y judicializados, como a la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General, Contraloría de la República, Oficina Anticorrupción de la Vicepresidencia de la República, así como a los organismos de control a nivel local, la CCC tuvo

³³ Ver el informe completo en YouTube: Procuraduría General de la Nación (25 sep. 2018) “*Procuraduría Ciudadanía: vigilancia al programa de alimentación escolar (PAE)*”. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=UjBuXyzPcGg>

vínculos con otras instituciones que ejecutaron funciones similares e hicieron “lupa a los casos”, es decir son observadores en casos de corrupción.

Para finales del año 2019, la CCC fue en consonancia con el Plan nacional de desarrollo “Pacto por Colombia: pacto por la equidad 2018-2020”. En su pacto por la legalidad, alianza contra la corrupción y tolerancia cero a la corrupción, organizó una mesa con la sociedad civil convocada para discutir sobre los temas de transparencia y estabilización en la región y los derechos humanos y a ello integraron el tema de la equidad y la inclusión de políticas dirigidas a las mujeres. En la mesa participaron las consejerías presidenciales de DDHH, Secretaría de Transparencia, veeduría distrital, Colombia compra eficiente, Transparencia por Colombia, así como actores estratégicos de la sociedad civil, para discutir sobre la forma de prevención de los riesgos de corrupción y formular la política pública en la región bajo el lema de “Estado abierto”. En las diversas propuestas que acopió la CCC, se pudo reflejar la coincidencia de los actores, que una de las cuestiones a trabajar,

[...] son los ajustes institucionales para que tengan mejor comunicación e interconexión de modo que garanticen los derechos y la transparencia en los órganos de control, la protección a los que denuncian casos de corrupción, y fortalecer la participación y veeduría ciudadana (página web CCC, 2019).

La CCC dialogó sobre la falta de capacitación a servidores públicos en transparencia y lucha contra la corrupción. En su página de Facebook informaron sobre sus actividades en el espacio local del municipio de Manizales,

Veeduría: Los invitamos a que conozcan nuestro informe de #LupaALaContratación sobre cómo contrató la Gobernación de Caldas hasta agosto de este año. Nuestra alianza de control social con el periódico La Patria, sigue el reto de reducir la contratación directa. Mejoró la pluralidad, proponentes en licitaciones gracias a la implementación del SECOP II. Queda la necesidad sobre cómo mejorar la participación en la licitación del PAE (Corporación Cívica de Caldas. CCC (15 dic. 2019) [Publicación de Facebook]. Recuperado de: <https://www.facebook.com/corporacioncivicadecaldas>).

Los actores intervinientes propusieron un mapeo de los casos mayormente sonados por los cuales se dieron las denuncias y diseñar criterios para brindar mejores herramientas de control.

Capítulo 4

Determinantes, valores y estrategias sociales, culturales y políticas predominantes en los argumentos de los actores públicos

Introducción

El presente capítulo hace un análisis de contenido utilizando una matriz de información sobre la posición que los actores e instituciones tienen en cuanto a opiniones, debates, valores que impregnaron al asunto de emergencia nacional y sobre las representaciones y significaciones del contexto particular de Manizales por la captura de recursos escolares.

Por un lado, se elabora un análisis específico de los espacios públicos locales construyendo las intervenciones públicas a través de sus opiniones sobre el problema, los debates y las tensiones y afinidades, los conflictos que genera con otros actores clave en la definición de problemas, las posibles soluciones que los representantes pertenecientes a diversas entidades estatales y no estatales dieron ante las demandas y quejas de las familias, profesores y estudiantes. Sobre el desvío de los recursos, se contrastan rigurosamente los datos documentales de los informes de derechos humanos, Defensoría del Pueblo y CCC sobre la cuestión del PAE, haciendo un entrecruce con la matriz de las entrevistas en profundidad hechas a los propietarios del problema. Se retoma el nominativo de “los propietarios del problema” presentado por Gusfield, que son quienes se constituyen como las voces autorizadas, capaces de definir y delimitar los problemas, se habla de quienes se presentan en una posición de propietario, ya que, desde ese lugar, pueden hacer reclamos, demandas, interrogantes, afirmaciones, adoptar perspectivas legítimas o de atribución de conocedor de la situación y hacerse escuchar ante la opinión pública. Aunque es de anotar que la propiedad del problema entraña la posibilidad de transferibilidad y pérdida de potencial, o sea que puede ser expropiado a su propietario (Gusfield, 2014). Lo central está dado por la disputa de la propiedad, en cuanto a la visibilidad de los conflictos de interés y de poder, los debates y los cambios planteados por quienes se erigen como propietarios del problema y la atribución de responsabilidad (Cefaï, 2014).

Por otro lado, cuando los casos de la corrupción educativa en el PAE, sus consecuencias, impactos y representantes se muestran de forma continua y visible a través de diversos medios y redes sociales, puede servir como apoyos discursivos a quienes son entrevistados para definir,

examinar, ajustar y valorar sus propios marcos de interpretación de lo que perciben del problema. Este apartado evidencia los conceptos de actores e instituciones entendidos en categorías divididas acorde a sus roles institucionales, estatales y no estatales, según las jerarquías o escalas de actuación pública en lo local y nacional (Fuenmayor, 2017), como mediadores de los problemas, como propietarios, como corporativos o coaliciones, como voces legitimadoras, o como referentes pertenecientes a las movilizaciones estudiantiles.

En este marco, el presente apartado indaga los valores y estrategias sociales, culturales y políticas que predominan en los argumentos de los representantes públicos sobre el tema en cuestión. Estas variables son un criterio fundamental para analizar la configuración de los problemas. La vinculación entre estas variables, permitirá una comprensión de nuestra realidad en un período de profunda reflexión sobre nuestro quehacer ante el fenómeno y en un contexto social que presenta nuevas oportunidades y viejas desigualdades para las sociedades. En este sentido, el apartado se presenta como un tema de reflexión relevante de cara a generar una discusión más profunda que aporte al conocimiento de las realidades locales en las sociedades contemporáneas.

Se advierte que las citas textuales que se recogen en este capítulo son pertenecientes a fuentes escritas y a entrevistas de los actores intervinientes, que aparecen en el texto recortadas en todo lo posible con el fin de agilizar la lectura. Estos recortes no implican ediciones, tampoco cambios en el sentido de las declaraciones. Al contrario, se mantiene todo lo que dicen las personas para comprender mejor el asunto y cómo percibieron el problema de la corrupción en el PAE. En cuanto a los videos y posteos de Facebook, se tomaron de la página de la CCC las publicaciones más interesantes que aporten al análisis, ya que el post lo que busca es transmitir una idea o mensaje que espera que tenga respuestas en otras webs sociales similares por parte del público que la visualiza.

La representación política

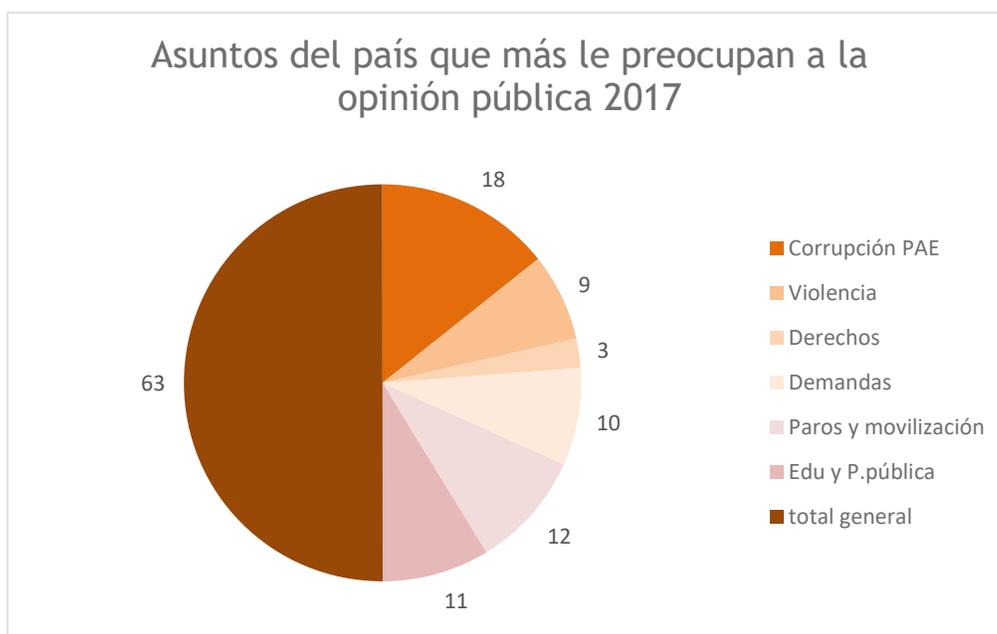
Como se evidenció, la agenda política del gobierno Santos tuvo como tema central la reforma en las leyes de lucha contra la corrupción, y como prioridad fomentar políticas para disminuir el desempleo, la inseguridad y una reforma pensional, aseguró ante la opinión pública, que su gestión seguiría basada en tres pilares como la equidad, la legalidad con transparencia y el

emprendimiento, que según señaló,

Este año hay que aumentar los recursos del Programa de Alimentación Escolar PAE para llegar a millones de niños y bajar los índices de desempleo creando condiciones que permitan a las empresas multiplicar puestos de trabajo estables y formales (ET, 28/09/2018).

Discurso que no tuvo coherencia, en el sentido que, el accionar del gobierno estuvo sujeto a implementar políticas de desarrollo que favorecieron a los grandes mega-proyectos de infraestructura, exploraciones mineras, petroleras y el monocultivo de tándem de rendimiento. En cuanto a las políticas de seguridad, se centró en la militarización de los territorios urbanos y rurales, afectando, sobre todo, a las poblaciones campesinas e indígenas, no hubo garantías en los acuerdos establecidos en el marco de la Mesa del AFLH y se intensificó en algunas regiones como Cauca y Caquetá el conflicto armado. De igual forma, la representación política en las agendas de medios de comunicación hegemónicos y masivos, tendieron a favorecer la imagen del presidente y a mostrar las fragmentaciones que se dieron en grupos políticos formados por clientelas bajo la tutela de dirigentes visibles que dijeron llevar la bandera de la lucha contra la corrupción como slogan político de sus discursos. En cuanto a la agenda política, los temas de corrupción variaron notoriamente, en tanto hicieron referencia a los responsables de las desviaciones de los recursos de los niños y se los categorizó en los discursos públicos como “los zares de las raciones” definiéndolos como actores con puestos de poder y decisión, empresarios privados y operadores vinculados con individuos o funcionarios públicos del Estado mayor.

Figura N°. 7: Asuntos del país que más le preocupan a la opinión pública 2017



Fuente: La gran encuesta a elecciones, canal RCN y otros, 2016- 2017-2018.

Tal como muestra la figura N°. 6, se mantuvieron los temas de inseguridad y desempleo en las escalas más altas, que reflejaron las inquietudes y preocupaciones de la opinión pública nacional, sobresaliendo: el tema de inseguridad con 48%; salud con 45%; desempleo con 38%; economía del país con 28%; por último, la corrupción con 25% y la educación con 23% según la segunda medición de la gran alianza de medios (Canal RCN, 2017).

En esos términos, las últimas imágenes e informes mediáticos del año 2017 verificaron los orígenes, causas y seguimientos investigativos que re-debatieron las primeras hipótesis, de modo que les permitió hacer un juicio memorativo vinculado a la atribución de responsabilidades.

Es así que las críticas a las primeras hipótesis, surgieron por parte de opositores políticos de la derecha colombiana, sobre todo, Defensoría del Pueblo y maestros críticos que ante la indignación denunciaron la existencia del surgimiento de una nueva generación de políticos aliados con delincuentes que estarían redistribuyendo los mecanismos de “bandolas” en términos de Gilberto Tobón (2014) o redes mafiosas criminales de cuello blanco para atezar el poder. En múltiples casos locales mencionados por las investigaciones de los dos medios de comunicación se evidenció como en algunas instituciones educativas estuvieron vinculados o estuvieron infiltrados actores políticos y agentes operantes emergentes que tuvieron vínculos con el paramilitarismo o con el narcotráfico, con empresarios de dudosa reputación o con agentes

exógenos.

Por ejemplo, en uno de los casos de escándalo de la corrupción en el sector educativo que se retomó en los medios públicos para hacer memoria del pasado reciente, se mencionó que el líder paramilitar Salvatore Mancuso³⁴ estuvo involucrado en un Consejo Superior en el que lo presidió y nombró al rector de una universidad³⁵. Los funcionarios de la institución fueron sometidos a amenaza o perder su trabajo si rechazaban el nombramiento. De esta forma, el Sistema de alertas tempranas SAT de la Defensoría del Pueblo en su informe, trajo a colación que el abuso, terror e intimidación no desapareció del territorio colombiano sino que más bien se revitalizó y cambió de estrategia como mecanismo de las guerrillas y paramilitares como ejercicio de imposición de la autoridad y la violencia (SAT-DP, 2018).

La trayectoria y naturaleza de la captura del Estado y la corrupción se observó desde el capo de la droga Pablo Escobar quien tuvo intereses mafiosos en cambiar las decisiones legislativas y judiciales del Estado colombiano, buscó incursionar en la arena política con apoyo de la gente que lo siguió y pretendió legitimar sus negocios ilícitos. Tal como Garay señaló, esta captura se fue transformando en principio por las estrategias y prácticas clientelistas que usaron los actores que se apropiaron de los recursos, ya sea un grupo de funcionarios públicos, empresas privadas o grupos armados ilegales que tuvieron a su cargo ejércitos de seguridad privada con técnicas de terror e intimidación, como las estructuras mafiosas (Suárez et al., 2001, Garay et al., 2008).

Las discusiones en los medios aludieron a cuestiones políticas que instalaron en esos años la necesidad de mejorar las políticas de los comedores escolares, pero sin encontrar posibles soluciones, generando contiendas y rupturas entre las propias figuras políticas que se criticaron mutuamente. Además, como se evidenció, existió poca mención y exposición de las voces de quienes estuvieron afectados, víctimas por la corrupción en el PAE.

En ocasiones los medios recurrieron a la representación gremial como los de FECODE, ASPU, ASCUN quienes construyeron, adaptaron y reprodujeron formas de representación del

³⁴ Es un reconocido jefe del paramilitarismo, narcotraficante y ex jefe militar colombiano, conocido en el mundo criminal con los alias del “mono Mancuso o triple cero”: Además fue parte de las alianzas entre los funcionarios públicos y grupos paramilitares en lo que es conocido periodísticamente como la parapolítica.

³⁵ En cobertura de prensa: “*El consejero Mancuso. Escándalo ante las denuncias de Gustavo Petro sobre la influencia paramilitar en la Universidad de Córdoba. Los protagonistas reconocieron una reunión clave*” (Revista Semana, 05/09/2004). Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-consejero-mancuso/65364-3>

significado de la transparencia, el sentido de la ética y la moral social y en defecto de estas, la apropiación y aprovechamiento de los recursos del presupuesto educativo en beneficio de intereses particulares o de terceros.

Análisis de las entrevistas y encuesta

La intención de aplicar las entrevistas fue comprender y establecer el funcionamiento de los casos trabajados del PAE en Manizales, por ello se analizó a través de las experiencias de los propios actores: cómo creen que fue el manejo que le dieron los medios al caso del PAE según su experiencia directa o indirecta, cuáles fueron las deficiencias estatales de control y que experimentó el sector educativo para dar viabilidad a la política pública del programa de alimentación y cuáles fueron las percepciones que tuvieron sobre el control al programa del PAE en sus instituciones educativas.

1. Actores expertos, ONG

El tipo de intervención que cada actor hace en los momentos álgidos del problema público determina sus valores, ideas y decisiones. Por ende, los actores definen su posición y eligen una solución. Estos procesos son cambiantes, no son homogéneos, evolucionan a medida que los conflictos y las múltiples definiciones de los mismos, van tratándose de solucionar por parte de actores o grupos de interés (Schillagi, 2011), es decir que existen presunciones y puntos estratégicos que van diseñando las personas involucradas con relación a los procesos de intervención pública, a su vez se corresponden con los puntos de vista morales de cada actor o institución para tratar los problemas (Becker, 1966). En ese sentido, se hace fundamental definir quiénes son los actores que intervienen y cuáles no lo hacen, quienes no han sido escuchados/as o no alcanzan a ser reconocidos como tales para influir en una situación. Acorde a Murrieta es posible diferenciar a los diversos actores que entran en una controversia, dado que no todas las personas de una sociedad tienen las mismas capacidades y posibilidades de incidir en los problemas públicos (Murrieta, 2011).

Dado este marco explicativo, se puede analizar de manera empírica el caso que aquí se aborda, ya que la controversia con el gobierno de Juan Manuel Santos a escala nacional fue percibida por los referentes (representantes) y de las redes de organizaciones de ciudadanos y ciudadanas, como un lugar de participación que no fue vacío, ya que los representantes de las

instituciones que hicieron visible lo que llamaron como la “cartelización en el PAE” se ocuparon de accionar el lugar político de la confrontación en nombre de “otros”, los que no denunciaron ni se movilizaron por temor o por rencillas. En este sentido, las organizaciones y las voces expertas lograron contener la representación de las voces de la sociedad civil. A su vez, los colectivos empoderados de la movilización por la corrupción, repararon la situación como una oportunidad para el reconocimiento de construir no sólo un escenario de diálogo y participación frente a las políticas de acceso a la información pública y de lucha contra la venalidad, sino también lo percibieron como un espacio para fortalecer las actividades y proponer un cambio en las políticas públicas sobre el fenómeno,

El caso del PAE para nosotros se configura en cleptocracia es como robarse los recursos del pueblo, y si lo vemos a fondo estamos en una cleptocracia en todos los niveles del país, y en todas las instituciones de educación, salud, vivienda y transporte, creería que buena parte de los mecanismos de corrupción comienzan con la violación a los derechos en nuestro país. (Cód. EAE1-03).

Bueno yo pertenezco a la red universitaria anticorrupción en el área de investigación (REDUVA), y hemos tratado en varias publicaciones de determinar cuál es el impacto de la corrupción, realizamos una investigación de los “elefantes blancos” y vimos cual es el daño que le hace a la sociedad, han desviado muchos recursos que hubieran servido para la educación, y la vivienda, y para el PAE ¿cuántos almuerzos mensuales se hubieran dado a los niños? es una manera de medir el impacto de esta corrupción, duele mucho lo del PAE, como se siente uno frente al robo, que los operadores, empresas o licitantes como se les quiera llamar, cobren de más al Estado o que den alimento vencido a nuestros niños y niñas, eso duele e indigna a cualquiera, y si el dolor es la encarnación de una verdad, ¿qué lugar ocupa la indignación dentro de este contexto que vivimos? (Cód. EAE2-03).

Esta controversia, fue planteada como una relación de intermediación e interpretación ya que las voces de expertos y las ONG, semilleros de investigación de universidades y generadores de opinión, se distinguieron como gestores de la información confrontando los datos públicos del gobierno nacional y local, desarrollaron estrategias para hacer más visible el asunto y propusieron qué debía hacerse al respecto. En esta distinción, los profesionales moldearon su propia forma de intervenir las tramas y ayudaron a definir los problemas más acuciantes para la sociedad. Según Murrieta las voces expertas suelen entrar en competencia entre sí, cuando los acontecimientos se revelan como problemáticos y se mantienen en el tiempo y en el espacio de preocupación e incertidumbre hasta que la situación se estabilice o fije un significado. Es decir que, la constitución simbólica del acontecimiento debe ser leído en retrospectiva, tanto por el

proceso de construcción del mismo (por el tiempo pasado o por su peso histórico), como por los cambios de valor, significado e importancia otorgados por los actores intervinientes en un tiempo transcurrido (Schillagi, 2011). En este caso, como se ve a continuación los análisis de los expertos y científicos sociales lograron construir un discurso que alcanzó a llegar a la comunidad,

[...] frente a la pregunta formulada en la parte de la idoneidad y ese cartel que se genera en la contratación pública, en todos lados se puede mostrar e incluso se ve afuera que es un problema que se está debatiendo en la universidad, cuando vas en el taxi, cuando estas en casa compartiendo con tu familia, que cuando se contrata a una empresa que no tiene la experiencia ni las herramientas como licitante del programa, es un tipo de actos que definimos como corrupción [...] es el hecho de volcar gastos mínimos que pone en riesgo el futuro del país, pues a veces los contratistas tienen nexos con los alcaldes o gobernadores, por amiguismos o familismos, por delfinismos o favoritismos, eso lo conoce todo el mundo, [...] y se contradicen estos políticos cuando en las urnas dicen que son independientes y luego cuando llegan al poder favorecen y contratan con quienes tienen vínculos, por debajo del telón está todo oculto frente a los intereses particulares, sus prácticas demuestran completamente todo lo contrario a lo que están diciendo, y eso es una paradoja, una contradicción. (Cód. EAE3-03).

Las operaciones de definición que caracterizaron este segmento grupal, fueron muy heterogéneas, sus argumentos se plegaron a sus propias experiencias, a lo que estudiaron e investigaron del asunto sumado a lo que denunció la sociedad acorde a condiciones contingentes (Dubois, 2015). Estas voces tuvieron acceso a documentos oficiales, institucionales y de los medios de comunicación, es decir llevaron a cabo diversas operaciones discursivas y estratégicas en función del interés que les despertaron las tramas de la corrupción. Estas estrategias les permitieron a las voces expertas enriquecer sus argumentos para explicar y debatir sobre el problema. Aunque existieron ciertas limitaciones argumentadas por estos actores, porque no fue posible contemplar todo el panorama del hecho³⁶, los entrevistados reconocieron que existió cierta segmentación en la información,

Genera que se normalice la corrupción aumentando los cambios a los que llega la deshonestidad y es que se nos volvió muy común decir bueno pues que roben pero que roben poquito [...] pero que haga, [...] como una especie ya de resignación. Lo que hace es que se regularice este tipo de dinámicas. (Cód. EAE4-03)

³⁶ Como lo explicó el informe del Observatorio de Fraude y Corrupción de la Agencia ITRC, Ministerio de Hacienda, área metropolitana de Bogotá, D.C. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

[...] bueno en cuanto a esta pregunta y este caso del PAE dos cosas muy puntuales, primero que es requisito como lo resaltaba el contralor de Bogotá que para mejorar las clasificaciones del ranking a nivel internacional, no hay ningún país que haya salido adelante de los que están emergentes sobre el tema de corrupción, ninguno ha creado un servicio civil solido que esté basado en métodos estandarizados de control y vigilancia ciudadana... pienso que afecta la columna vertebral que permitiría a Colombia salir adelante en esos estándares de corrupción, y segundo que el estado se deslegitima porque eso sí, como lo define un exalcalde de Bucaramanga es como “amarrar un gato con chorizos”, eso es así, si el mismo gobernador, alcalde o funcionario del gobierno que debe velar por la ciudadanía, es quien desvía las ayudas y no controla a sus funcionarios, entonces así como vamos, no va a bajar los índices de corrupción. (Cód. EAE5-03)

Los actores expertos y ONG consultados, percibieron que sus roles contribuyeron a ofrecer una información a la opinión en un enunciado común para todos. La convergencia entre los agentes relativamente diversos que intervinieron en la escena pública, fue valorada desde el punto de vista de lo formal, que determinó la relación y la capacidad de respuesta institucional y estatal de forma negativa. Cuestión que también se vio reflejada en la encuesta a las escuelas manizaleñas, que evidenció que son las entidades del Estado quienes gozan de los mecanismos de control político, administrativo y de gestión financiera, que luchan junto con otros actores e instituciones³⁷ para influir en las tramas que son más importantes para la opinión pública, de modo que estos actores instalan las condiciones y definen los temas –dirá Cefaï (1996)- los sujetos organizados en ONG y los científicos sociales o expertos establecen la formulación e intervención del problema creando agencia, sistematizando sus prácticas y sus operaciones, constituyendo la definición e importancia del problema. Por lo tanto, los procesos de discusión y debate fueron los determinantes que admitieron establecer las capacidades de los representantes como figuras de empoderamiento ciudadano. Estas organizaciones locales fueron protagonistas al ser parte de la definición de los problemas que se debieron atender, o los ponderaron como

³⁷ Encuesta ver en anexo: pregunta 14) De este listado enumere de 1 a 10 que institución ejerce mayor control de la corrupción siendo 1 la entidad que mayor coerción ejerce. Las principales entidades del Gobierno de Colombia calificadas fueron; la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República de Colombia, Auditoría General de la República, y la Corte Suprema de Justicia de Colombia. Los medios de comunicación, la defensoría y ONG aparecen con menor calificación.

más importantes que otras, además pudieron influir en cómo proceder para la solución de los mismos ante el Estado (Gusfield, 2014).

Siguiendo el caso del PAE, según la coordinadora pedagógica de la Corporación Cívica de Caldas

Es posible pensar que el fortalecimiento de la ciudadanía en el control y la vigilancia está más en fortalecer habilidades y herramientas para espacios de participación que ya existen, y no tanto en seguir forzando una idea cerrada y exclusiva de quienes se nombran como veedores de la lucha contra la corrupción en la política pública (Cód.EEO1-01).

...En el #DíaInternacionalContraLaCorrupción, la CCC quiere sumarse a la conmemoración con tres mensajes para Colombia, Caldas y Manizales: luchar contra la corrupción es luchar por la competitividad y la calidad de vida; luchar contra la corrupción es luchar por el desarrollo sostenible; luchar contra la corrupción es luchar contra el cambio climático. #DíaInternacionalAnticorrupción (Corporación Cívica de Caldas. CCC (9 dic. 2019) [Publicación de Facebook]. Recuperado de: <https://www.facebook.com/corporacioncivicadecaldas>).

Acorde a lo publicado por la Corporación Cívica de Caldas en su página de Facebook, hubo reclamos por parte de los caldenses por los sobrecostos presentados en el programa, la veeduría y políticos de oposición fueron los que denunciaron el hecho ante los entes de control porque las alcaldías contrataron de forma directa y no por licitación pública, mientras que los alcaldes de estos municipios aseguraron que cumplieron con las medidas del programa y de la política pública. El gobierno nacional ordenó seguir con el plan de alimentación escolar en cada familia y hogar por la emergencia del COVID 19, con lo cual la administración departamental invirtió \$2 mil 447 millones para repartir 49.439 kits a los niños y niñas,

[...] valor de algunas compras públicas del PAE, quejas en Pacora, Anserma, Samaná y San José, municipios de Caldas. <https://www.lapatria.com/educacion/algo-les-huele-mal-en-el-pae-quejas-en-pacora-anserma-samana-y-san-jose-456843> Algo les huele mal en el PAE... (Corporación Cívica de Caldas. CCC (28 abr. 2020) [Publicación de Facebook]. Recuperado de: <https://www.facebook.com/corporacioncivicadecaldas>).

Los intervinientes del problema gozaron probablemente de estar cobijados por alguna

entidad, corporación o asociación, y desde ese lugar hablaron por lo que representan, son considerados las voces expertas ya que dispusieron de un poder para describir el suceso e institucionalizaron el reclamo. Estos agentes se encuentran con otras voces contra-argumentativas a través de las cuales entablan alianzas con otros actores y visibilizan acciones colectivas (Dubois, 2015).

2. Actores estatales y de control

Siguiendo el ítem anterior, algunos asuntos se vuelven públicos porque las arenas de discusión que legitiman y abren el debate son los medios de comunicación, las instancias gubernamentales, las instituciones sociales como la familia, el sistema educativo, las organizaciones religiosas, el Estado, el poder judicial, asociaciones culturales, los partidos políticos y los sindicatos. También se vinculan grupos y colectivos que generan las demandas y concentraciones para desarrollar diversas actividades, de modo que el público es constituido en y por el acontecimiento (Schillagi, 2011). Para Spector y kitsuse, es fundamental identificar a quién se dirigen esas demandas, quién o quiénes se benefician, y quiénes se perjudican por las demandas, mismas que se elaboran en diferentes arenas públicas en las que se operan selecciones entre numerosas situaciones y condiciones que afectan a la sociedad o a determinados grupos (Spector y kitsuse, 1987, Lorenc Valcarce, 2005); en el mismo carril, Miller y Holtein, proponen que es esencial explicar la manera en que esas demandas se vuelven exitosas, generando representaciones colectivas que son utilizadas por los actores en sus contextos de vida cotidiana, como esquemas de interpretación para categorizar sus experiencias prácticas (Miller y Holtein, 1993).

En el análisis, la categoría de actores estatales, permitió entender muchas de las definiciones que evidenciaron las entrevistas y que se pudieron contrastar con lo documentado en los medios de comunicación ante el problema que se presentó. Según una funcionaria de la Secretaría de Educación departamental,

Manizales es uno de los municipios mejor dotados en el programa de alimentación escolar, ya que cuenta con el apoyo de aportes de otras entidades privadas y sin embargo se presentan irregularidades, la verdad es que no podemos negar que existen irregularidades que identificamos en municipios como la Dorada donde se defraudaron recursos del Estado con el alimento de los niños [...] entonces lo que vemos como crítica al programa es que hay que

mejorar los controles a los operadores responsables y otras personas involucradas que son vehículos del manejo del programa. El programa cuenta hoy en día con un desfinanciamiento progresivo. De acuerdo a los reportes del MEN no hubo ni en años anteriores (2017-2018) ni para este año (2019) los incrementos esperados, por eso debemos reconocer, que los organismos responsables de efectivizar el PAE no cumplieron con la cobertura mínima, porque al setenta por ciento de la población vulnerable no le llegó la prestación del servicio, [...] cuando hablamos de población vulnerable son los que están en condición de pobreza y hambre, grupos desplazados, y víctimas del conflicto armado, así como los grupos étnicos y los discapacitados o en condiciones diferenciales que se encuentran en el municipio (Cód., EFP1-02).

En esta cita es posible advertir a quién se llamó como responsables. Así los actores estatales están obligados a tomar posición y estructurar sus argumentos sobre la coyuntura política y social en la que el escándalo se hace visible y les corresponde contribuir a dar una serie de explicaciones en cuanto al conocimiento que tengan del tema en cuestión (Schillagi, 2011).

Como se observó en la entrevista a los representantes de la Secretaría de Educación de Manizales quienes respondieron, que mayoritariamente fueron responsables de estos actos de desviación tanto los operadores como los políticos de diferente abstracción y nivel en el poder territorial, de gestión y administrativo; esta definición fue apoyada a través de un modelo de auditoría llevada a cabo por la Contraloría como mecanismo de investigación ante el acrecentamiento de denuncias ciudadanas³⁸.

Así para Pereyra, los acontecimientos que se enuncian y se argumentan en los escándalos hacen que al público al que va dirigido, sea incluido e identificado de alguna forma con el problema, estos públicos acorde a sus percepciones y definiciones propias, atribuyen responsabilidad o reconocimiento legítimo a quien controla; de esta manera, los actores que se mencionan en los medios de comunicación prensa, radio y televisión adquieren agencia, y en las redes sociales de Facebook, blogs y Twitter los ciudadanos y ciudadanas en una forma de construir su individualidad, cuestionan, admiran o critican a los actores (los visibles y los no tan visibles), según sea el caso específico “Al mismo tiempo, los hechos y personajes narrados en los

³⁸ En el informe de Grandes hallazgos de la Contraloría se advirtió que, “Entre los presuntos responsables figuran 5 gobernadores, 6 exgobernadores, 7 alcaldes, y 46 exalcaldes, de los cuales actualmente 2 son senadores y 1 representante a la Cámara. La Fiscalía por su parte capturó a 93 personas en 12 departamentos y ya imputó cargos a 57 personas, en departamentos como La Guajira, Atlántico, Chocó, Amazonas, Magdalena, Huila y Bolívar. La Procuraduría, en 2017, tramitó 152 procesos disciplinarios, 45 de ellos investigaciones formales. Y en 2018 se siguieron sintiendo los efectos de la investigación: la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) descubrió un cartel de 28 empresarios que durante 10 años manipularon la contratación del PAE en Bogotá”.

escándalos permiten enriquecer el juicio del público con emociones” (Guerrero Bernal, Murrieta, Nardacchione, Pereyra, 2018, p. 168).

Otro miembro del gabinete departamental de educación manifestó que,

El Ministerio de Hacienda, en sus auditorías nos ha calificado muy bien tanto a nuestras secretarías de educación como a las instituciones que dependen del recurso para el PAE. Por otra parte, este ente dictó medidas preventivas a algunos municipios de esta región del país, así como cese de giros de recursos y asunción de competencias del PAE. Con lo cual, sólo como resultado de actuaciones, posteriores y selectivas de la CGR, este ente tomó medidas preventivas y de control, y también por parte de otras instancias, y la Procuraduría departamental también está haciendo control preventivo en cada una de las instituciones educativas siguiendo los protocolos, así se concreta en buena parte con la efectividad del programa en cuanto sus bienes consumibles o fungibles. (Cód.EFP2-01)

[...] existen municipios que ejecutan el programa por cuenta propia y que son independientes del ICBF, es decir que reportan la ejecución de los recursos de forma independiente pero directa, lo que implica que no recurren a operadores que hayan enviado los del ICBF. Entonces en nuestros municipios se selecciona y se contrata a un operador de forma independiente. (Cód.EFP3-01)

Acorde a la CGR la primera medida que se dio en el año 2016, fue llevar a cabo una actuación especial de fiscalización, visitar los entes territoriales y constatar que el servicio de alimentación lo recibieran los estudiantes beneficiados del programa y conforme a lo contratado con la Gobernación de Caldas. A su vez el ente de control observó deficiencias en Manizales en cuanto que se acudió a la figura de convenio de asociación para evitar el proceso normal de contratación, apartándose de las normas de orden público sobre la forma general de seleccionar al contratista y excluyendo del ámbito de su aplicación a aquellos contratos que se celebraron con personas privadas sin ánimo de lucro. Por tanto, se exteriorizaron debilidades en los procesos de ejecución y seguimiento contractual para el primer semestre de 2016, la Gobernación de Caldas no dio cumplimiento a las normas de orden público sobre la forma general de seleccionar al contratista desconociendo la reglamentación del Decreto 777 de 1992 (Informe final PAE Caldas, 2016, p, 14).

Sí, nos hemos encontrado que, en algunos municipios, los alcaldes quieren tener dividendos políticos por el programa y en verdad existen motivaciones económicas que llevan a prácticas irregulares que nos toca investigar y controlar, el problema es que la contratación se hace de forma tercerizada [...] permite que operadores privados queden a cargo de la parte más importante del programa que es la prestación del servicio (Cód.EFP4-01).

Lo que observo es que hay una falta de logística por parte de los operadores para llevar a cabo con eficiencia y éxito el programa de alimentación a todas nuestras instituciones educativas rurales y urbanas, a veces están desbordados de trabajo, lo que perjudica el proceso de trabajo de cada institución, la otra cuestión es que hay instituciones que no tienen las mínimas condiciones higiénicas o de infraestructura para recibir los alimentos, hay demoras en la entrega de los mismos [...] La solución para nosotros es la veeduría tanto de las empresas responsables como de los beneficiarios y de las instituciones que son más conscientes del asunto y debido a tantas advertencias que hubo por los medios de comunicación y por la prensa y [...] que se han dicho tantas cosas, entonces el gobierno nacional nos exige llenar los mapas de riesgo por posible corrupción pero estamos atrasados [...] entonces aquí recibimos las quejas de los profesores, de los acudientes de los niños o de los ciudadanos y luego informamos y vemos que paso, nos toca seguir para controlar la situación, de ese modo se ha logrado minimizar la situación de corrupción en Manizales (Cód.EFP5-01).

Se presta atención en el análisis de las entrevistas y los casos revisados, que durante las controversias de los escándalos públicos de corrupción en el PAE se dio una relación de intercambio y colaboración entre los servidores estatales, que se tradujeron a su vez a las propuestas de política pública presentada a la sociedad manizaleña y caldense como solución al problema. Mientras que, las condiciones y formas de intervenciones por parte de los sectores educativos, culturales y sociales, sobre todo, procuraron ser incluyentes de la ciudadanía y trataron de crear espacios para mostrar progresos sobre el asunto a partir de ampliar los canales de participación y extender las agendas públicas a escala regional y municipal. El diálogo entre el Estado, los entes de control y sectores representativos, trató de activar saberes sobre el derecho de los escolares, reconocer la existencia de las irregularidades en los programas de alimentación y dar solución a las demandas instauradas por la ciudadanía. Tal como refiere Gusfield, al discutirse en la arena de la acción social un problema que adquiere ribetes importantes, se da un reconocimiento de las múltiples soluciones, por consiguiente el Estado no sólo se asume como receptor de la demanda, sino como propietario que abandera la situación, activa la intervención al organizar las quejas, de modo que, legitima el debate público, controla, tiene la exclusividad de lo que sucede, resuelve la demanda y expone la manera cómo es percibido por los demás generando conciencia pública (Gusfield, 2014:76). Estos elementos, permitieron que varios actores diferenciados, con sus propias posiciones y disposiciones sobre el asunto opinaran y ayudaran a construir reformas en la política pública desde una visión híbrida de las instituciones y procesos emergentes que agencian comunidades multisectoriales y desde un tratamiento conjunto de las mismas en el municipio de Manizales.

Estas nuevas reformas políticas y legislativas hicieron referencia a enfrentar eventos de corrupción con actuación de forma rápida. Algunos dirigentes políticos locales coincidieron con la medida del Presidente que hizo foco en cuatro acciones principales:

- i) Mejorar el financiamiento con un aumento a los recursos del PAE a pesar de las dificultades fiscales y presupuestales que enfrentó el Estado
- ii) Controlar los precios a partir de un catálogo de costos globales, recetarios y menús para cada región y, monitorear todo el programa
- iii) Publicar quienes son todos los contratistas del programa en cada territorialidad, junto con pliegos tipo que garanticen la pluralidad de la contratación
- iv) Formar veedores del programa que envíen alertas tempranas sobre posibles actos de corrupción (LP, 15/09/2018).

Tal como se evidenció tanto en los registros noticiosos de los medios hegemónicos y masivos, como en las entrevistas y la encuesta aplicada en escuelas de Manizales, los llamados a tener mayor “responsabilidad” en la permisión, o extensión o legitimación de las prácticas corruptas es el Estado³⁹. Pero dicha responsabilidad no es solamente del Estado, es necesario que los sujetos individualmente en este caso los empresarios privados, contratistas independientes u operantes del programa tengan un proceso de responsabilidad, que permita mitigar en el mediano plazo la situación de vulnerabilidad de derechos en la alimentación. Las definiciones circularon en torno a quiénes debieron ser llamados como los que estuvieron comprometidos en el desfallo al PAE ante las demandas de los educadores, familias y niños afectados por tal situación. Por ejemplo, en una columna de opinión titulada “Muertos de hambre” de Alejandro Samper, el columnista señaló que los responsables fueron,

Contratistas corruptos y degenerados que están violando los derechos fundamentales a esos niños, ya son más de 25 niños muertos de inanición en la Guajira este año y otro tanto más en el resto del país. Aquí en Caldas desde que el alcalde José Octavio Cardona asumió el cargo, se afectó la jornada única que hasta el año pasado les garantizó la merienda a cerca de 16 mil niños, ahora refugiándose en que no hay plata, hay unos siete mil estudiantes que no reciben el alimento (Samper Arango, A. (02 de abril del 2016). Muertos de Hambre. La Patria, párr. 8).

³⁹ Encuesta ver anexo: 19) ¿Cuál agente de este listado tiene mayor “responsabilidad” en la permisión, o extensión o legitimación de la práctica corrupta?

Se observó además en la unidad de análisis, que se hicieron visibles los actores institucionales que se entienden adscritos como fracciones grupales de ocupantes de posiciones en la administración como el MEN y el ICBF, y Secretarías de Educación Departamental, estos actores aparecieron con una mayor mención en las noticias, fueron el centro de atención, en tanto estuvieron involucrados en doble vía en los escándalos de corrupción tanto como instituciones responsables del desvío (por acción o por omisión) como solucionadores del problema. De esta forma el problema se volvió público al llegar de forma intensa a más personas y ante la discusión generada en los medios entre demandantes y demandados (Pereyra, 2010). En la categoría de actores intervinientes estuvieron los de vigilancia y control como la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación⁴⁰ y una organización relativamente nueva, como fue Monitor Ciudadano de la Corrupción, quien en el año 2016 generó la encuesta sobre percepción de la corrupción en varios municipios del país. Todas estas entidades fueron las mayormente citadas como fuentes estatales a las que acudieron los medios de La Patria y El Tiempo, así como Caracol y RCN canales de televisión. Estos representantes fueron vistos como generadores en dar respuesta legal y criminal, hablar sobre la resolución y medidas legales y penales para abordar la venalidad en el PAE, informar sobre las últimas estadísticas, mostrar plataformas de curaduría, información, investigación y seguimiento de la corrupción. Estos informes les permitieron a diferentes actores políticos, hacer uso de esa información para acceder a la opinión pública. En ese caso, como ejemplo se trajo a colación una polémica por los dichos del secretario de Educación de Caldas, sostenida por los diputados Juan Sebastián Gómez y Félix Chica, quienes apoyaron la acción del secretario frente a los contratos del PAE hechos por asociación y no por licitación pública, es decir que la Gobernación permitió este proceder aludiendo a un “gana-gana”, porque los operadores del PAE tenían idoneidad, pero “fueron escogidos a dedo o por coimas” (Educación, 2016, 06, 15. La Patria, “Secretario de

⁴⁰ En el informe de Grandes Hallazgos de la Procuraduría, por ejemplo, se cita que: “El procurador Fernando Carrillo habló de los “zares de los contratos del PAE” en el país e incluyó, además de los ya mencionados, a cuatro personajes más a los que bautizaron como los ‘zares’ de la alimentación escolar. Entre ellos, la Cooperativa Multiactiva Sur-colombiana de Inversiones, que había firmado veintidós contratos en Santander por más de 110.000 millones de pesos; y un grupo de fundaciones entre las que estaba Vive Colombia, que a pesar de haber sido inhabilitada en el año 2011 porque recibió tres multas del ICBF, desde el 2013 tuvo 240 contratos por más de 142.000 millones de pesos en Cundinamarca y Boyacá.

Educación de Caldas: Lo que podamos hacer, lo haremos. Polémica por contratación en el comedor escolar PAE”, párr. 3). Se trató de intercambios y reciprocidades que se dieron bajo lealtades y pactos comunes entre el sistema político y actores privilegiados del sistema económico como los operantes (empresas privadas con vínculos con políticos) que abusaron de su poder para adueñarse de los bienes públicos y del Estado.

A esto se sumó que la lucha contra la corrupción, se volvió el slogan de las campañas electoralistas e inclusive se convirtió en promesas del gobierno de Santos. Partidos políticos y candidatos como el partido de la U, Centro Democrático, Partido Liberal y Conservador, Cambio Radical, Partido Verde y otras fracciones emergentes argumentaron tener la respuesta para efectivizar la transparencia y mejorar la gestión de los políticos en sus territorios tratando de abanderar la lucha contra la corrupción (Política, 2017, 08, 26. Semana, “El ranking de los partidos políticos y la confianza de los colombianos. Las propuestas no coinciden con las prioridades de los votantes”, párr. 11). De modo que los medios movilizaron debates, polémicas y prácticas específicas en el espacio público, político y mediático, regional y nacional, lo cual permitió un cambio de paradigma en las políticas anticorrupción. Son por tanto individuos o públicos implicados que buscan legitimar ciertos argumentos autorizados. Para Best los propietarios son las voces autorizadas que solucionan o resuelven los problemas más apremiantes en un contexto dado (Best 1999, cit en Murrieta, 2011).

Ese cambio de paradigma se manifestó en el transcurso de este año cuando la CGR llevó a cabo un proceso de investigación para hacer control fiscal a los operarios que manejaron los recursos que se distribuyeron en colegios y escuelas de varios municipios y provincias. El informe también fue compartido de forma pública por las páginas web oficiales, convirtiéndose en una herramienta de divulgación obligada de consulta para investigadores, científicos, estadistas, políticos y universidades. Este avance técnico y metodológico se vio expresado en la presencia del tema en los medios de comunicación, en la Secretaría de Educación y en los planes, programas y política pública del gobierno. A nivel nacional en ese año se extendió esta estrategia de auditoría a 17 departamentos de todo el país, para un total de 24 departamentos. Lo que se logró a esa fecha fue cambiar el enfoque de la investigación de los entes de control al inyectar mayor recurso humano para hacer el seguimiento, según lo expresó la Contraloría en un informe publicado en la página web,

[...] nunca antes se había hecho en Colombia una auditoria al PAE como la que llevó a cabo la CGR, un verdadero desafío hacer control fiscal a recursos que se distribuyeron a 8 millones de niños en 13.000 colegios y escuelas del país. Detalles de las investigaciones que llevaron a abrir 154 procesos de responsabilidad fiscal por cerca de \$84.000 millones. En los que fueron implicados gobernadores, alcaldes, congresistas, exgobernadores y exalcaldes (CGR, 2018, p. 67)

A su vez, esta intervención y evolución en materia de evaluación y control a la gestión política, demandó al interior de los ciudadanos manizaleños y sus organizaciones como la CCC mayor desarrollo de su trabajo organizativo, con lo cual comenzaron para el año 2018 a establecer mesas de discusión en los temas que mayormente les preocuparon. Con estas estrategias fue posible interpelar al gobierno local y a sus entes de control en las propuestas de políticas estructurales. Aunque según se evidenció en las entrevistas y en trabajo de campo existió un escepticismo en la voluntad de la administración municipal para mejorar en los temas y problemáticas de venalidad, ya por la persistente e insuficiente presencia del Estado para controlar a los entes territoriales o por la poca protección, seguridad y recurso humano capacitado pedagógica y culturalmente a la hora de verificar la garantía de la entrega de los recursos en la alimentación de los niños y niñas manizaleñas.

3. Activistas de derechos y ciudadanía

Según los defensores en derechos humanos, a pesar que algunos de los denunciantes que se acercaron a sus instalaciones tuvieron problemas de seguridad y amenazas a su vida, el tema de la corrupción en los comedores fue muy movilizador para la sociedad colombiana, tanto que produjo en algunos casos contados y de manera informal, la creación de comités de vigilancia ciudadana sobre todo familiares de los educandos que se reunieron en torno a un llamado a líderes estudiantiles y profesoriales para hacer propuestas relacionadas al cumplimiento de sus demandas y ayudar a controlar el programa de alimentación escolar PAE. Para el año 2018, se instaló la cultura de la “vigilancia educativa” por parte de familiares, docentes y activistas que apropiaron y usaron los espacios de comunicación, a la vez que las estrategias utilizadas por este sector para sopesar el clima de incertidumbre frente al PAE se abocaron a la búsqueda de redes

sociales de apoyo y cohesión generalmente de colectivos como las familias, amigos, vecinos, maestros y alumnos, que se encontraron en redes como Facebook y que se identificaron en el momento con el reclamo por la alimentación de los niños y niñas, de manera que generaron nuevas condiciones para apostar a una transformación en las prácticas y representaciones sociales. Este primer paso permitió la creación formal de las mesas públicas y los CAES (Comités de alimentación escolar en cada institución educativa), formada por 3 padres o madres de familia, 2 niñas y niños de grados avanzados beneficiados por el PAE, el personero estudiantil o su suplente y el rector de la institución que convoca la reunión, los cuales tuvieron como finalidad fomentar la participación de los ciudadanos y ciudadanas en el control, en la planeación y ejecución del mismo programa, de forma que se cumpliera la optimización, operatividad y contribución a mejorar los derechos de los niños y niñas en edad escolar (www.mineducacion.gov.co/). Se armaron de nuevos dispositivos institucionales que les permitieron formar escenarios de decisión y acción, construyendo nuevas redes y espacios de intervención y reflexión. A finales del año decidieron realizar marchas públicas en reclamo por el esclarecimiento de los casos que afectaron a la sociedad manizaleña. Un profesor de la marcha advirtió que,

Los casos de corrupción en el país son graves, son indignantes, es terrible que esté pasando esto en nuestro país, es por eso que se requiere mejorar la capacidad de gestión con las instituciones para fortalecer las medidas preventivas, sino también de mejorar la transparencia de la información y el seguimiento por todos los actores, es decir que haya vigilancia por parte de la comunidad educativa, los órganos de control y los administradores de los recursos, aunque esto [...] he... no evita que estos corruptos busquen nuevas estrategias para desviar los recursos, por eso hay que reforzar la política pública (Cód.EAD4-02).

En el caso analizado, el público se siente afectado por los hechos y por las imágenes que muestran los medios, aparece aquí una categoría fundamental, en cuanto que las personas comenzaron a aunar esfuerzos para organizar movilizaciones a través de las redes sociales como Facebook. Para Castells (2006) una reflexión de interés acerca de la noción de redes, es la representación sobre cómo se va conformando un conjunto de nodos interconectados que se manifiestan en diferentes tipos de articulaciones formales o informales. Las diferentes conexiones permiten que las personas compartan conocimientos, experiencias y opiniones sobre

cuestiones particulares, al unirse a una red, pueden adquirir visibilidad y mayor reconocimiento en el espacio red. Al respecto, IS Pinzón (2014) afirma que las redes son sistemas en los que hay una interacción y una interrelación, que la misma debe contar con una condición comunicativa que permite el establecimiento de vínculos entre actores. Esta se construye por la voluntad de quienes se identifican con alguna experiencia en común. Así mismo la autora refiere que, la red social es una unidad de sentidos, voluntades e interacciones en donde hay relaciones horizontales y verticales, en esa estructura están implícitas las subjetividades que crean jerarquización y colocan en juego intereses diversos.

Para este estudio, la conformación de las movilizaciones a través de las redes sociales, fue decisiva, dado que confluyó en una sensación de afectación por la indignación y la injusticia expresada y articulada como experiencias frecuentes y/o normalizadas, pero el caso de la Guajira donde hubo niños muertos explotó la indignación social.

Para agilizar las respuestas, los activistas de derechos humanos, la ciudadanía y demás personas intervinientes como los familiares de los niños se sumaron a las redes en Facebook, Instagram y Twitter. Esta situación es explicable en el marco en que la sociedad de la información a la que asistimos se ha ido configurando entre otros aspectos, bajo la desconfianza en las instituciones del Estado en Latinoamérica. Para Millan y Gordon esa generalizada desconfianza hace que las personas decidan agruparse en redes sociales y aporten desde el ámbito de sus realidades locales para demandar y reclamar al Estado, cuestión que permite obtener ciertas respuestas por parte de otros actores con poder de decisión (Millan y Gordon, 2004). La recurrencia a múltiples actores y voces sociales, políticas y de control, tuvo un alto nivel de institucionalidad, pero también de informalidad ya que tuvieron acceso a diversos medios con más frecuencia que de costumbre para hacer publicidad sobre los casos. En este fenómeno se encuentran diversas particularidades relacionadas con las valoraciones y decisiones en los acuerdos, compromisos o divergencias entre los diversos agentes gubernamentales con las personas movilizadas (Dubois, 2015). En esa interacción asimétrica entre Estado y sociedad se negocian las soluciones y se producen normas, leyes y decretos, y se generan acciones atribuibles a la población educativa, por su doble condición de sujeto vulnerado en diferentes contextos sociales.

En este sentido, uno de los entrevistados señaló que,

En nuestro país la corrupción se impone desde el congreso de la república y lo vemos en los datos como lo que está sucediendo en la actualidad, el congreso no atiende la protesta del pueblo, sino que pide el indulto de asesinos, ladrones y corruptos oligarcas de una clase política dirigente que le sigue causando daños al país. Hay tal ceguera que nadie dice ni advierte nada y todo sigue igual para que la corrupción se recicle bajo el principio de la repetición y con dispositivos de poder como los medios de comunicación, la escuela y la iglesia (refiriendo al multitudinario concierto de apoyo al paro nacional en Bogotá en el año 2019). (cód. EAD4-04).

A su vez, para una defensora de derechos humanos en Pereira,

[...] el caso no refleja las escalas económicas materiales, del acto de venalidad, pues como vemos después del 2015 al 2020 este caso del robo de alimentos a los niños no desaparece, en vez de disminuir sigue aumentando, hay una contaminación y cartelización por parte de operantes que están aliados con redes criminales. La cuestión no es sólo verlo como un caso, sino entender las redes que hay detrás de todas esas prácticas corruptas. Si las reconstruimos encontraremos que es una cadena en red de servidores públicos, operantes y todos los que se ven comprometidos en esas prácticas, están ahí por un interés netamente económico. (cód. EAD4-05)

Estos actores se reconocieron como autónomos, una idea propia de los defensores de derechos, ya que fueron parte de los promotores de las movilizaciones estudiantiles y de maestros para pedir por mejores políticas de transparencia, de modo que, se plantearon alternativas ante el Estado. En el momento en que las expectativas o las promesas del gobierno fueron quebrantadas se dispusieron a armar dispositivos cuando el propio Estado no respondió o fue indiferente a los reclamos sociales. Los activistas de derechos humanos reivindicaron en su espacio de enunciación prácticas, acciones y discursos en torno al territorio. Esta categoría permitió evidenciar que fueron accionantes de las actividades ya sea de forma política y cultural, artística y/o pedagógica. Las acciones llevadas a cabo con las movilizaciones estudiantiles, de maestros y familias, también se dieron mayormente en los espacios públicos y en los lugares físicos donde hay presencia de los establecimientos estatales (edificio de la Gobernación, oficina de gobierno local de la Alcaldía, parques públicos, etc.).

Según un defensor de Derechos Humanos,

Tenemos que construir más comunidad, menos fronteras, más transparencia, menos opacidad, más emergencia, menos planificación, más diálogo, menos imposición, más redes

sociales igualitarias, menos jerarquía, más innovación y menos miedo para denunciar. (cód. EAD12-01)

Entre nosotros hay una preocupación importante porque no recibimos la información pública de forma constante para poder hacer seguimiento al plan de los recursos del gobierno y tomar las decisiones que nos corresponden. Es decir, no tenemos el suficiente acceso al gobierno para incluir inquietudes de los diferentes sectores de la sociedad civil [...] he como digo...además desde la ciudadanía aun no es claro cómo puede...o es la forma.... de participar en la planeación de políticas de transparencia. [Todo ha sido] por nuestros propios medios. (cód. EAD13-01)

La ciudadanía cree que el control a la impunidad que vivimos es una actividad técnica que se dedica a examinar los planes del gobierno con metas, presupuestos e indicadores. Mientras que la transparencia o el control del recurso todavía son, percibidos como en un terreno más político, más judicial y más activista, que avanza entre denuncias, peticiones, quejas y procesos de investigación contra los sospechosos. (Cód. EAD14-01).

Se encuentra que la categoría de la impunidad surge en estos discursos por los efectos propios de los movimientos sociales y de los defensores-activistas de derechos humanos, quienes son los representantes de los que se perciben como víctimas o vulnerados en sus derechos. En estas condiciones existe un vínculo de demandas al Estado que quedan en el vacío sin llegar a resolverse, por lo tanto, se presenta una insatisfacción que aumenta con el grado de incertidumbre que las personas experimentan en su cotidianidad lo que puede llevar a un miedo colectivo (Kessler y Merklen, 2013).

De este modo, los mecanismos de estabilización utilizados por la Gobernación de Caldas y el municipio de Manizales, fueron visibilizar y publicar los instrumentos de medición por diferentes redes sociales y medios de comunicación, digamos que los entes territoriales, veedurías y de control ayudaron en la planificación de las estadísticas y los modelos propuestos para evitar y prevenir otros hechos de corrupción tanto en el sector educativo como en otros sectores donde el fenómeno persistió. Se redactaron informes, se convocó a variadas reuniones en las casas culturales y en las mismas instituciones educativas, se llamó a la participación ciudadana, todo lo cual fomentó toda una productividad inherente a las funciones de la administración pública dentro de su calidad de experto, para generar datos confiables que ayudaran positivamente en la satisfacción y contento de la ciudadanía demandante. Las acciones de los defensores de derechos humanos fueron percibidas como un mecanismo de acción externa de negociación y puente estratégico en el plano regional, local e internacional.

4. Académicos y profesionales docentes

Las manifestaciones, tomas a capitales principales, plantones, carnavales, asambleas, reuniones que paralizaron a la educación en Manizales y en varias partes del país fueron un mecanismo de presión de los trabajadores docentes, tanto del sindicato de Educadores Unidos por Caldas (EDUCAL) como de la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación de FECODE hacia el gobierno, por soluciones como adelantar la jornada única con recursos para la alimentación escolar, mejorar y construir plantas físicas, aumentar la calidad y cobertura del restaurante escolar, así como del transporte escolar. Por su parte EDUCAL como organismo colectivo convocante del paro en la región, solicitó al gobierno,

La contratación transparente y vigilada en servicios médicos para los educadores, la negociación del estatuto único de la profesión docente para que los maestros asciendan en la función pública (Educadores Unidos de Caldas. Educad (23 feb. 2018) [Publicación de Facebook]. Recuperado de: <https://www.facebook.com/EducadSindicato>).

Ante los reclamos y movilizaciones que duraron 36 días, las soluciones por parte del Ministerio de Educación giraron en torno a cumplir los compromisos en los acuerdos económicos pactados incluyendo la mejora en el PAE y el aumento de salarios para docentes. Los problemas del PAE siguieron en aumento, es así como maestros y docentes, evaluaron el programa advirtiendo que en Manizales siguió el problema de la falta de restaurante escolar. En una de las entrevistas a una docente en un colegio señaló que,

[...] los lugares donde hacemos las reuniones permiten que haya una mayor apropiación de los temas primordiales para la ciudad así como de las necesidades sentidas que expresamos [...] podemos, digamos no lo puedo asegurar, pero si podríamos decir que la ciudadanía no se ve representada, como ya lo hemos visto en la estrategia de la política pública integral de corrupción del CONPES 167 de 2013, no se menciona a las juntas de acción comunal quienes presentan quejas por las realidades de su contexto más próximo, a las ONG se las menciona muy poco, a los consejeros territoriales no se les tiene en cuenta mucho menos a nosotros los maestros, entonces estamos aislados en la participación ciudadana y estamos excluidos. Además, el acceso a la información y la lucha contra la corrupción son más que un medio para hacer reclamos que van más allá, creo que es un derecho de todos los ciudadanos. Hay que incentivar más transparencia de los ciudadanos y de su poder de participación activa [...] Yo creo que eso hace parte de un ejercicio de conciencia, que le mencionaba que no podíamos digamos, a corto tiempo no ha posibilitado evaluar digamos

sus dimensiones y sus impactos [...] para lograr el control de los recursos del programa hará falta veeduría social y comunitaria, apoyo técnico de calidad y sobre todo una sociedad que le importe sus niños (cód.EAP11-01).

Por su parte la Secretaría de Educación reconoció esos inconvenientes y se los adjudicó a problemas con los operadores. Ante las controversias y tensiones en el campo educativo, el MEN respondió que fortalecería la financiación del programa y harían nuevas visitas de seguimiento y verificación a las instituciones, avanzaría en un plan de mejora con acciones concretas para hacer más eficiente el programa y garantizar el servicio. Los docentes, familias y estudiantes movilizaron a la ciudadanía a pensar en la política y en la administración gubernamental, se hicieron panfletos que visibilizaron el sentir de desesperanza y desconfianza, se echaron culpas y pidieron apoyos ante la sociedad llamando a un “cambio radical y castigo para los corruptos”

Bueno [...] pues mi experiencia ha sido bastante negativa porque no ha sido lo bastante eficiente y transparente, para el alumnado ellos se sienten que están siendo vulnerados en sus derechos, a veces es indignante contar con que les va a llegar la alimentación en los tiempos que requieren, y luego por alguna razón no llega, siempre suceden situaciones irregulares, pretextos de la alcaldía o de los operantes y en definitiva no cumplen con lo pactado. [...] Los alumnos y sus familias están más implicados ahora, porque eh...esto... ellos están con la esperanza que esta situación cambie [...] Lo que pasa es que las familias tienen muchos déficit económicos y no pueden con todas las cargas que le impone la institución a sus estudiantes [...] tienes que estar aprendiendo y formándote, continuamos aun sin las ayudas que el gobierno promete [...] salen situaciones difíciles para los estudiantes [...] y tienes que buscar por tu cuenta (Cód.EAP1-09).

Se pueden establecer dos aristas en los contenidos presentes en las entrevistas. Una que apunta a pensar que los actores débiles, que se sienten excluidos, desmoralizados y marginados en su rol de garantes de la educación, o con pocas posiciones de poder para ser escuchados o ser visibles, pueden llegar a tomar fuerza y empoderarse del tema. Acorde a Gusfield, estos agentes con poca representación en el espacio público pueden llegar a reclamar al Estado con una fuerza que puede acallar a los fuertes, pueden renunciar o luchar para hacer real una causa y pueden elegir y re significar el asunto (Gusfield, 2014, p 33). Otra arista es que los actores reivindican su autonomía en el ejercicio de los derechos instrumentalizados al interior del gobierno, como ejemplo en una entrevista a un maestro,

Si nos preocupa mucho a todos que esta situación siga así, porque los más perjudicados son los niños de nuestra institución. Y por eso he... pues... como hemos dicho reiteradas veces

hay soluciones para todo, por ejemplo desde nosotros mismos hacemos talleres, capacitaciones, reuniones con los padres de familia y con el alumnado, hablamos de lo que pensamos del PAE, ejercemos nuestra libertad de expresión (cód.EAP3-09).

[...] por eso hacemos divulgación en la radio y en nuestras páginas institucionales para que los acudientes estén al tanto de todo, [...] por eso es fundamental que el programa cumpla con los pactos requeridos, porque así los niños se animan a venir a la institución, [...] por eso nos plantamos con quienes deben ser corresponsables para decirles en la cara que denunciaremos y ojala paguen por lo que hacen a nuestros niños. Ha dado tan buenos resultados la metodología, que el Contralor Maya decidió crear una especie de grupo élite y dio la instrucción de hacer una auditoría en cada institución. Así entonces, fue como la Contraloría se metió de lleno en la olla podrida del PAE (Cód.EAP2-09).

Tal como los entes de control afirmaron, los procesos de licitación y ejecución de los contratos por parte de los operadores y sus redes de influencia, no contaron con transparencia y usaron todo tipo de estrategias para manejar el programa, estos casos fueron enunciados en los medios como el “cartel de las empresas”, que se encargaron de manipular los resultados de algunos procesos de contratación pública. La sensibilidad y las expresiones de los maestros fueron un motor importante para visibilizar la problemática de corrupción en el PAE. Los repertorios de conocimiento de los maestros fortalecieron las formas de organización y participación en distintos escenarios locales mejorando los dispositivos de intervención tanto pública como privada,

La cartelización va desde el cartel de la toga hasta el cartel del refrigerio en los colegios. El monstruo se ha "capilarizado" en todo el tejido social. Esa es la consecuencia notoria del gobierno que tenemos un gobierno escogido fraudulentamente. (cód. EAP1-02)

Sin embargo, este discurso que pareció ser coherente con el deber constitucional del Estado, para garantizar la prevención del desvío de los recursos estatales y por ende la lucha contra la corrupción, no se halló en la vía de aplicación en una agenda política y legislativa y, por tanto, se evidenció un detrimento de los derechos y garantías que se pretendieron defender. Además, se enunció por parte de los profesores la falta de implementación de los acuerdos en materia de lucha contra la corrupción. La intervención de los actores académicos y profesores constituyó unas condiciones contingentes pero ineludibles para legitimar las decisiones a las que llegaron los múltiples sectores. Señalará Dubois,

[...] que un gobierno constituya un “comité de sabios” para esclarecer ciertas decisiones éticas, comisiones para definir un arquitecto o un artista a quien encargarle una obra, o incluso un grupo de expertos para zanjar una controversia ambiental, en todos estos asuntos

se presenta la dificultad de asumir la responsabilidad política por una elección, menos por la complejidad intrínseca a los problemas que porqué ellos tocan campos de lucha por la definición y la posesión de la competencia legítima necesaria para ocuparse de dichos problemas (Dubois, 2015, p 29).

En definitiva, la agenda propuesta por el gobierno nacional potenció mayormente las políticas económicas y privatistas, encaminadas a satisfacer las demandas de quienes hacen parte de empresas privadas y de los internacionales más que de los sectores educativos que ya venían profundizando una crisis importante, situación a la que se sumó el recrudecimiento del conflicto armado en zonas priorizadas de postconflicto.

Análisis de los debates públicos

Siguiendo el caso, los actores expertos dedujeron el problema del PAE con características de lo que se entiende por captura del Estado. En ese sentido, la historia reciente de la educación en Colombia contiene múltiples ejemplos sobre este tipo de corrupción y captura, por ej. La Red de Universidades ALMA MATER, la Universidad Distrital y la Fundación Universitaria San Martín (FUSM), se constituyeron en casos juzgados expuestos en los medios masivos y hegemónicos consultados (El Espectador. (26 de septiembre de 2019). Universidad Distrital: estas son las razones por las cuales protestan los estudiantes).

De este estado de cosas inconstitucional en algunos hechos puntuales, extremado cuando las instituciones han tenido nexos con la criminalidad como otro caso el de la Universidad de Córdoba⁴¹ se advierte por la Contraloría que cada año hay una gran proliferación de personas corruptas, sin embargo, no se logra penalizar todos los casos por falta de pruebas con lo cual precluyen, cierran los expedientes o dan casa por cárcel a los corruptos con mínimas sentencias⁴², situación que aumenta la desconfianza en las relaciones sociales haciendo que la credibilidad en la institucionalidad se pierda. Muchas de las demandas de la sociedad arribaron en esta dirección, según el trabajo de campo y relevamiento sobre los hechos de corrupción en la

⁴¹ De acuerdo a la revista online de Razón Pública y al índice de administración pública en el año 2016 la Universidad de Córdoba ocupó un puesto importante dentro de las universidades públicas del país con mayores riesgos de corrupción, por la falta de publicitación de la contratación y la política de hermetismo en cuanto a sus actos administrativos y resoluciones. Disponible en: <https://larazon.co/cordoba/unicordoba-ya-no-esta-en-el-ranking-de-entidades-en-riesgo-por-corrupcion/>

⁴² Sala Penal Corte Constitucional. Todas las sentencias de unificación de tutelas de la Corte Constitucional (1993 hasta 2019). Publicado el 20 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/constitucional-y-derechos-humanos/todas-las-sentencias-de-unificacion-de-tutela-de>

encuesta a las instituciones educativas manizaleñas⁴³, en donde aparece significativamente representada una sensación de desmotivación por falta de investigación judicial por parte de Fiscalías y Cortes, por el poco interés en el procesamiento y por los bajos niveles de castigo a los involucrados en las prácticas corruptas. En la encuesta, la corrupción fue relacionada con la esfera de la política, con servidores públicos y con empresas privadas.

En las voces expertas esta relación fue definida como captura de Estado, que según el FMI, se entiende como el esfuerzo de empresas para moldear las leyes, políticas y regulaciones del Estado para su propio beneficio, a través de la provisión de ganancias privadas ilícitas a funcionarios públicos; a manera de la forma de apropiación de lo público por parte de grupos privados, grupos ilegales y funcionarios estatales que con prácticas corruptas o cooptación se valen de los tropiezos en el cumplimiento, gestión y control de una función pública dirigida hacia la búsqueda del interés colectivo. Igualmente, la reconfiguración cooptada del Estado que muestra Garay implica organizaciones legales e ilegales que, buscan modificar desde adentro el régimen político de manera sistemática e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas en juego y de las políticas públicas para lograr que sus intereses sean válidos política y legalmente (Garay, 2020). Un ejemplo verificable es el que se generó con el PAE, como mercado de licitaciones para la contratación pública susceptible de ser capturado o cooptado por corporaciones poderosas, fundaciones y operantes privados formalmente constituidos como legales.

En esta línea el caso que se abordó sobre el problema de la corrupción se definió y tuvo existencia porque adquirió reconocimiento público-político y social por parte de los sectores institucionales y por múltiples agentes que intervinieron en el acontecimiento haciéndolo notablemente visible en otros espacios de enunciación. Es así como sin la publicidad que se hizo del caso, no hubiera cobrado justicia para las víctimas que murieron en la Guajira, como los niños y niñas de las comunidades indígenas. Este caso fue descrito como un proceso ilegal masivo que ocurrió en una estrecha alianza entre funcionarios adentro del Estado, a través de establecimientos de acuerdos o pactos entre agentes y grupos legales, o aun ilegales. Hecho que demostró que la burocracia estatal seleccionó nóminas de funcionarios que respondieron más a

⁴³ En la encuesta anexada, correspondiente a la pregunta: 30) ¿De la lista, cuáles son los tres problemas de corrupción más importantes que no ha podido resolver la justicia en Colombia?

las necesidades de retribución de sus clientelas, por parte de clanes políticos poderosos. Tal como arguye Blumer, los problemas se hacen visibles, atractivos y sugestivos por la intervención de diversos actores y por el aumento de la publicidad que es un mecanismo por el que se vuelve público un tema (Blumer, 1971, p 298).

Análisis medios de comunicación

Desde los actores mediáticos se describió el caso como una cuestión generalizada y contingente, ya que la corrupción vulneró los derechos fundamentales asociados a los sectores de educación, así los casos de mayor preocupación por la escala de desigualdad social fueron los alumnos fantasmas, en los departamentos de Bolívar, Cesar, Sucre, así como los llamados carteles y mafias de la corrupción con el PAE en la Guajira, Chocó, y Norte de Santander. En cuanto a Manizales capital de Caldas, los políticos de turno lo encasillaron como “escasos casos de irregularidades”, a pesar que hubo denuncias continuadas por parte de la CCC y de la ciudadanía manizaleña que marcharon en las calles por dignidad y justicia para los niños y niñas, y llegó a tener relevancia por el cubrimiento mediático. De esta manera, se involucró en mayor proporción a figuras públicas como gobernadores y alcaldes.

Los actores mediáticos recurrieron a definiciones del caso como “despreciable y denigrante”, tuvieron un papel legitimador al entregar avances de la investigación y respuestas de quienes fueron llamados a manifestarse sobre el problema más acuciante, ampliaron y dieron gran cobertura al tema y contribuyeron a que el problema en la educación se tornara como una cuestión de urgencia y emergencia social y política.

Los medios son agentes de un sector social entre otros que también participan, hacen su propia interpretación de las causas, dan sentido y retoman las denuncias, revalidan, investigan y evalúan recomendaciones sobre un hecho que debe ser noticiable (Schillagi, 2011). De modo que los medios construyen las “novedades” que pasan a formar parte de la categoría de un acontecimiento (Alsina, 1989, Pierre Nora, 1972).

El análisis de medios escritos fue pertinente en este estudio en tanto contribuyó a reconstruir las representaciones sociales sobre los criterios y procesos de selección asociados a los temas de corrupción local y su carácter de nacionalización en el PAE.

Capítulo V

CONCLUSIONES

El PAE como caso analizado adquirió en los medios de comunicación cierta relevancia, dado entre otras cosas, por la movilización y protesta que se extendió a nivel local y nacional, ya que en la captura de fondos públicos estuvieron afectados una parte importante de instituciones escolares públicas y actores de la sociedad (familias, estudiantes, sociedad, y profesores todos afectados por esta problemática). En la trama social, política y mediática estuvieron involucrados fundaciones y corporaciones “operantes” licitadoras, funcionarios del Estado sobre todo políticos de gran poder territorial, los que fueron señalados como responsables de cometer los delitos por corrupción. En cuanto a la relación de las instituciones educativas y las Secretarías de Educación con el Gobierno y el Ministerio de Educación Nacional (MEN), no fue en principio, lo suficientemente fluida como para articular esfuerzos.

Para ese periodo existió cierta desconfianza y distancia entre el Estado y la sociedad, que muy posiblemente dificultó el acercamiento conjunto para gestionar el riesgo de corrupción, tal vez dado por el interés de no perder la competencia de autoridad y autonomía educativa a escala local, y se sumó a esta desarticulación el hecho de que hubo problemas de eficiencia en la gestión y comunicación entre las entidades administrativas y de gestión gubernamental intervinientes en esa problemática que afectó a la educación pública por todos estos años.

Al respecto, a pesar de las posibilidades que hubo para renovar la agenda pública educativa, factores asociados a su dificultad y limitaciones en la aplicación realista de normas y presupuesto, la falta de voluntad política a nivel local para intervenir los casos de corrupción, sumado a los intereses políticos y a la indiferencia institucional, quizás pudieron incidir en que fueran lentos los procesos de regeneración del derecho a la educación con calidad tal como fue pensado en principio en el Programa de Alimentación Escolar. Además, como hemos señalado, en Colombia intervinieron variables asociadas a la presencia de grupos ilegales (paramilitares y guerrillas) y el clientelismo político que no permitió una activa participación por parte de la sociedad.

Acorde a la Contraloría delegada para la participación ciudadana quien hizo en el año 2019 una auditoría de control al PAE se dieron varios resultados de percepción de la comunidad

educativa, concluyendo que se requiere una revisión estructural del programa para generar reformas estructurales y acciones concretas y eficientes. La Contraloría sugirió que debe priorizarse el desarrollo de control social al PAE, con la particularidad de la evaluación concertada, que cuenta con varios pasos como la identificación de las problemáticas que se presentan en las instituciones desde las percepciones y puntos de vista de los actores involucrados, beneficiados directos e indirectos, gestores, supervisores y operantes en el PAE. Las instituciones de control decidieron realizar diagnósticos, utilizando varias metodologías que dictan la ONU y otros organismos como los MECI, en una escala sin precedentes recogieron las opiniones ciudadanas sobre las demandas por la deficiencia, irregularidad, malos manejos y corrupción en el PAE, situación que cambió radicalmente la forma como se hacía auditoría y control a los operadores, supervisores, entes territoriales, órganos de control y responsables de la aplicación del programa. Se podría verificar que los mecanismos y modelos utilizados por los actores e instituciones fueron elementos estratégicos que permitieron superar de algún modo el problema a corto plazo y su controversia en la arena pública.

Finalmente, hubo varios pronunciamientos en donde se presentaron los resultados de la indagación y estos fueron publicados en las revistas, medios de comunicación y páginas oficiales, garantizando que todos los actores establecieran compromisos, acciones y articulaciones con otras voces expertas como la UNC, Uniminuto y la red universitaria anticorrupción para mejorar al PAE en su política pública y en la creación de la nueva Unidad administrativa del PAE. Es posible deducir que los actores expertos fueron mediadores que enunciaron, concertaron y representaron el puente entre el Estado y la sociedad, así como en los modos de argumentar las percepciones sociales externas e internas de control de la corrupción a un público más extenso.

Para el año 2020 y a inicio del gobierno del presidente Iván Duque, se adoptaron varias medidas para según el oficialismo fortalecer la política pública educativa. Según el gobierno el colofón sería avanzar en la cobertura de la alimentación a siete millones de estudiantes, incrementar la inversión para apoyar los entes territoriales y mejorar los lineamientos para optimar procesos de transparencia y fallas en el servicio o falta de seguimiento al impacto del programa, junto con las entidades gubernamentales locales y provinciales, los entes de control.

Los escándalos de los casos visibilizados por los medios de comunicación, las movilizaciones estudiantiles y profesoras permitieron que el gobierno nacional introdujera cambios en el programa, con lo cual se creó la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar aprobada por el Congreso de la República con el Artículo 189 del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Además, el Gobierno, a través del MEN y de la Unidad Especial Anticorrupción, aumentó el trabajo de vinculación con las entidades de control y adoptó medidas para que las autoridades competentes establecieran posibles omisiones o irregularidades que se pudieran presentar.

Por su parte, a escala nacional, la estadista de la DIAN María Fernanda Osorio se pronunció en un comunicado por RCN señalando que,

Bueno este... hemos hecho un trabajo donde hemos detectado aproximadamente por cuatro meses, donde por instrucciones del señor contralor (nacional) hemos realizado un seguimiento a todos los recursos que se han destinado para los recursos de este año para la canasta nutricional que hace parte del programa PAE. Hoy le contaré un poco sobre cómo se hizo el trabajo en el... caso del programa, hemos levantado más de 69 alertas por que las otras las tenemos por ahora en verificación sobre temas como, por ejemplo, que reportan fallecidos como beneficiarios del programa, duplicidad en las cédulas, así como baja ejecución en los contratos de los operadores [...] Si señora, alertas es lo que nos permitió realizar con el nuevo control preventivo. La alerta se realiza en la DIAN a través de cruces de información o cruces con otras bases de datos sobre riesgos que nos levantan nuestros modelos, hemos creado más de diez modelos analíticos de los sectores. En el caso del ICBF creamos un modelo especial para este programa. Los modelos nos levantan unos presuntos riesgos de corrupción en el recurso público o como en este caso de las entregas que se han dado por parte de los operadores. La alerta es un tema preventivo inicial, mientras que el hallazgo es aquel que resulta de la actuación especial de una auditoría o finalmente de una indagación preliminar. (RCN, edición de medio día, Dic 2, 2020)

Pues hoy (2020) en una fase de investigación podemos detectar que no hubo una rigurosidad en los operadores al momento de entregar las canastas, no estoy hablando de todos los operadores, sino solo de los que tenemos identificados que entregaron canastas a personas fallecidas, o como le digo que en las planillas podíamos evidenciar que aparecía un número de cédulas repetidas con diferentes nombres, entonces, creo que es un tema de rigurosidad al momento de entregar las canastas. Hay operadores que se pudieron identificar que ya tienen un historial por corrupción, por malversación de recursos, y por desvío de recursos. [...] Sí, aunque por temas de reserva de la información en estas alertas, porque esto tiene que trasladarse como ya lo he dicho, deriva en el impacto del error que encontramos, va a ir a la dirección de anticorrupción, esto goza de reserva, no puedo dar nombres de operadores, no puedo señalar, esto está en nuestro informe, que va directamente a la dirección de anticorrupción, teniendo en cuenta el claro riesgo en los recursos al tener 15 mil fallecidos recibiendo las canastas de alimentación de los niños (RCN, edición medio día, Dic 2, 2020).

Como se evidenció el tema trascendió en tiempo y espacio el escenario local trasladándose a la arena política nacional, incluso, las instituciones como la DIAN, la Contraloría

General de la República, el ICBF y la Procuraduría, al término de las investigaciones de los casos de corrupción declararon como un “pacto nacional este tema”, que sugirió crear una dirección especial de anticorrupción con mayor vigilancia para las instituciones educativas, mejorar la gestión de indagación preliminar, administrar la eficacia de los modelos con los que se controla el recurso patrimonial y reformar las alertas que envía la DIAN a todos los sectores en riesgo.

Tal como indica Charles Wright Mills “un asunto impacta en muchas ocasiones en una crisis de los arreglos institucionales y en muchas ocasiones también impacta en lo que los pensadores marxistas llaman “contradicciones o antagonismos” (Mills, 1987, p. 8 y 9). Y en este caso, existieron múltiples contradicciones en el momento que los actores y las instituciones lograron sugerir cambios muy tecnificados, en los que se llenan unos requisitos, esquemas conceptuales y metodologías estadísticas con los que el gobierno y sus entidades públicas toman decisiones en las reformas preventivas y situacionales. Se hicieron juicios de valor a partir de datos estadísticos que no tuvieron fluidez comunicativa entre instituciones, lo cual detonó los antagonismos tanto por los roles de cada una de las instituciones para responder a la problemática como por las competencias de responsabilidad que cada entidad tuvo a cargo dentro del Estado. Es así que, el problema social se dimensionó hacia los juicios subjetivos o juicios valorativos, esas reflexiones son invocadas por sus prefiguraciones y a su vez suscitan un proceso de recepción, apropiación y aplicación tomada por los agentes como respaldo de sus argumentos y de sus experiencias (Cefaï, citado en Gusfield, 2014, p 39). Las decisiones y soluciones elaboradas a lo largo del proceso, tomadas en un momento dado y en interacción con saberes expertos, definen la situación y el carácter problemático de cada escenario específico. “Esos actores indexan sus juicios y sus decisiones sobre los modelos que pueden movilizar y sobre los procedimientos que pueden aplicar” (Guerrero Bernal et al, 2018, p. 80).

En ese sentido, como ejemplo, la Directora del ICBF, Lina María Arbeláez, en la misma edición de RCN Tv, arguyó que con las denuncias por desfalco en la alimentación de miles de niños en el país en medio de la pandemia (2020) procedieron a pedir ayudas a los organismos de control, y que fue por esa gestión interna que la Contraloría comenzó sus investigaciones, disputó que las entidades tuvieron varias iniciativas y que decidieron tomar diversos desafíos como formar mecanismos de diálogo con el gobierno de nivel local y nacional, generar

herramientas de políticas de integridad y proyectar cuerpos normativos nuevos. Sin embargo, como se evidenció, los organismos de control carecieron de independencia,

Lo primero que tenemos que manifestar es que el 19 de marzo cuando se implementaron los servicios para seguir garantizando el bienestar y sobre todo la seguridad alimentaria, se le pidió acompañamiento a la Contraloría General de la República en su función preventiva, desde ese momento se envió carta a la Contraloría para evitar la irregularidad, entonces estas alertas nos han permitido haber seleccionado unos departamentos que tenían las alertas y decidimos priorizar los departamentos con alertas de malversación y garantizar transparencia. Empezamos a tener acciones inmediatas para blindar los procesos. Ahora bien, la doctora María Fernanda Osorio de la DIAN habla de 15 mil muertos como bien enuncia en su informe como bien lo ha trabajado, los 15 mil acudientes son los que aparecen como cédulas de fallecidos, lo que no implica que el niño o la niña estén muertos, y no implica que no debamos atenderlos, de esta manera lo que nosotros hemos hecho es hacer una indagación preliminar a los operadores en los 38 municipios que hoy están bajo la lupa. Llegamos a la conclusión que hubo 28 mil entregas malversadas, ¿se sabe el monto?, eso es parte de lo que estamos constatando, que los soportes de las entregas deban estar debidamente soportadas. Según los hallazgos las conductas que mayormente se presentan son: irregularidades en las raciones de alimentos entregadas a los niños, favorecimiento de contratistas por parte de los servidores públicos de gobiernos y alcaldías, e irregularidades en el programa muy graves. (RCN tv, edición medio día, Dic 2, 2020)

Es importante señalar mediante esta identificación, que existieron conflictos de interés cuando sin ser el nominador de una entidad se presentaron casos donde los funcionarios usaron su cargo dentro de la organización para vincular a la parentela (amigos o familiares) a la misma entidad o a los contratos millonarios de licitación. Cuestión que se vio reflejada en las demandas, reclamos e interrogantes de la sociedad en los momentos de movilización social. En ese sentido, hay conflictos de interés cuando un servidor de alto nivel directivo de una entidad, es cónyuge del presidente de una de las organizaciones.

Esta situación da para unas cuantas lecturas. Por un lado, se confirmó que existió un sector muy diverso y heterogéneo que sacó adelante las denuncias por hechos de corrupción, estas delaciones fueron llevadas adelante por agentes que hicieron parte de organizaciones, semilleros de grupos institucionales, universidades, profesionales, que en este estudio se categorizaron siguiendo a Pereyra (2010) como “activistas con orientaciones diversas”, porque son voces que se han dedicado a fomentar la conciencia y sensibilización del problema, a estudiar sus variantes fenomenológicas, sus causas e impactos, mediciones y evaluaciones, pero también han deducido sus propias lógicas de interés generando creativamente soluciones al respecto; como caso la CCC, Monitor Ciudadano y otras ONG que son un ejemplo de cómo

visibilizaron el problema de la corrupción no sólo en Manizales sino en todo el país. Por otro lado, están las denuncias hechas a partir de investigaciones de medios independientes, periodistas, políticos de oposición y algunos juristas. Estas voces representaron disímiles ideas, conceptualizaciones, reflexiones y deducciones que les permitieron estar dotados de reglas identificables en lo político, mediático y público, a la vez pusieron en juego su reputación y su estatus, porque fueron caras visibles que orientaron y representaron otras voces de la sociedad civil invisibles u ocultas, es decir que se apropiaron del problema y se adhirieron a pensar en esos temas para conquistar a la opinión pública.

En cuanto a la tematización del problema, se observó que los denunciadores elaboraron y estructuraron diversas motivaciones, sensaciones, valores y percepciones personales que permitieron crear asuntos de competencia y atraer otras alianzas entre fracciones para sus propios beneficios, intereses u objetivos. Estas coaliciones, como se observó, fueron adelantadas con actores nacionales e internacionales, los mismos crearon espacios, congresos, reuniones, charlas, se fomentó un espacio único aún vigente para la financiación de trabajos de investigación dirigido a la lucha contra la corrupción (USAID, Transparencia Internacional, ASDI, GTZ), todo lo cual permitió que el problema de definición de la corrupción se fuera renovando continuamente en el tiempo y en el espacio simbólico. Digamos que estas acciones encarnaron un conjunto de operaciones prácticas puestas en escena, que también contribuyeron en buena parte, a dar sustento de legitimidad al problema de la impunidad y la corrupción, ya que hubo un debate público generado por distintos actores e instituciones y aceptado por la opinión pública (Galar, 2015).

En cuanto a los actores institucionales, fueron las Cortes, la Contraloría y la Procuraduría, los protagonistas principales como intervinientes y solucionadores del problema, los mismos chocaron entre sí, generando tensiones y disputas frente a la definición de responsabilidad en las acciones de corrupción y en relación a la sanción y penalización de los actos de venalidad. Así se evidenció el proceso por el cual se produjeron definiciones por parte de los públicos intervinientes, los que representaron al gobierno como propietarios del problema, que tuvieron el poder para definir, explicar y dar soluciones al respecto (Loseke, 2007, citado en Pereyra, 2010 p 124) y otros actores en calidad de periodistas y columnistas de opinión que fueron enunciadores informando y evaluando en los medios de comunicación el estado de la

corrupción presentada en el PAE. Es de resaltar que la tematización de la corrupción tuvo sus curvas altas y bajas en la aparición mediática con ciertas características de escándalos por algunos casos puntuales. Tal como Schillagi señala, los casos son conocidos por la opinión pública ya que aparecen en las noticias que dan los medios de comunicación. El proceso de configuración de su carácter público tiene que ver más con la multiplicidad de actores que disputan el tema y lo vuelven relevante para la opinión pública, también tiene que ver con una acción colectiva de denuncia, reclamo y demanda, hay una preocupación generalizada del tema que genera valores y sensibilidades, estas emociones se receptionan mediática, política y culturalmente (Cefaï, 1996). Para Schillagi, en el caso de la conformación de los públicos alrededor de un problema,

Hay todo un campo de estudio centrado en distintos aspectos de la cuestión. Entre otras posibilidades, se analiza la conformación de públicos entendido como “audiencias” (no sólo mediáticas sino también políticas, ciudadanas), la opinión pública en sus múltiples vías de conceptualización y abordaje o las movilizaciones sociales en tanto acciones colectivas que se desarrollan en el espacio público. (Schillagi, 2011).

El estudio de los problemas públicos debe considerar estos dispositivos fenomenológicos en cuanto a cómo adquieren relevancia y se prolongan en el tiempo y espacio de atención o preocupación por parte de la mayoría de los públicos o preguntarse por qué es de interés público para una sociedad en un contexto específico, es decir qué permanece público, qué es de interés general por oposición al particular, o que permanece en la esfera privada (Schillagi, 2011).

Anexos

Anexo 1. Base de datos medio escrito de la PATRIA de la ciudad de Manizales

Anexo 2. Base de datos medio escrito de El Tiempo Nacional

Anexo 3. Entrevista representante Contraloría Caldas y Manizales

Anexo 4. Encuesta a dos escuelas manizaleñas

Anexo 5. Registros fotográficos de trabajo de campo manifestaciones estudiantiles

Los instrumentos y metodologías de investigación y aplicación cualitativa empleados en esta investigación se presentan en particular para evidenciar los criterios de selección de la población de estudio, así como la representatividad de la muestra, para el caso de la encuesta de beneficiarios del PAE en dos escuelas manizaleñas, se da un resumen de los instrumentos empleados para la recolección de datos del trabajo de campo y bitácora con la que se construyeron las matrices contenidas a lo largo del escrito, con carácter complementario se analizaron datos de DIAN, MEN, y TI.

Los instrumentos de observación fueron:

Instrumento I-1 encuesta a estudiantes beneficiarios del PAE sobre corrupción

Instrumento I-2 encuesta a los maestros de los planteles educativos

Instrumento I-3 Base de datos medios escritos local y nacional

Investigación cualitativa:

Instrumento I-4 entrevista semi-estructurada para servidores públicos Gobernación Caldas y Alcaldía Manizales

Instrumento I-5 entrevista semi-estructurada para ONG, activistas de derechos humanos

Instrumento I-6 entrevista y boletín de la Corporación Cívica de Caldas y su página de Facebook

Los hallazgos e instrumentos fueron validados, compartidos a través de correos para ser revisados, evaluados y aceptados por dos expertos. Hubo reuniones con el director de la Fiscalía General de la Nación en Bogotá el entonces Carlos Medina (se anexa carta), con el contralor Departamental (se anexa entrevista), con la ayuda de profesores de universidades se probaron a manera piloto los documentos encuesta y entrevista adelantadas en el municipio de Manizales. La encuesta tuvo un total de cincuenta participantes. El levantamiento de encuesta tuvo el valioso apoyo de uno de los rectores de colegio, y dos docentes que instruyeron a los alumnos y a otros docentes para saber llenar el documento con conocimiento del destino del mismo.

Anexo 1. Base de datos medio escrito de La Patria de la ciudad de Manizales

La Patria			
#	Fecha	Sección	Titular
1	13/01/2016	Público	ICBF dejó por fuera a 28 operadores de Caldas
2	14/01/2016	Tapa	Operadores del ICBF en la cuerda floja por hechos de corrupción
3	18/01/2016	Público	La educación se ordena y se proyecta
4	19/01/2016	1 er plano	Serán menos empresas para operar el restaurante escolar PAE
5	20/01/2016	Educación	Profes planean el 2016. Cuentas con el restaurante escolar PAE
6	23/01/2016	Educación	El Ministerio de Educación anuncia 49 mil millones para colegios de Caldas. Todos ponen para comida e infraestructura escolar
7	27/01/2016	Tapa	Estudiantes de Manizales de 26 municipios aún no reciben los almuerzos escolares
8	05/02/2016	Educación	Menos almuerzos en Caldas, y demoras en Manizales
9	07/02/2016	Educación	Exigimos: Clamor de alumnos y padres que exigen comienzo de jornada única para asegurar restaurante escolar PAE
10	09/02/2016	Educación	Suena estampilla para alimentar a estudiantes: Crear un comité regional del Plan de Alimentación escolar PAE
11	13/02/2016	Educación	Padres y estudiantes en Paro indefinido por restaurante escolar, jornada única y nombramiento de profesores
12	08/03/2016	Educación	Caminando en el evangelio les llegó con el almuerzo. Secretario de educación reconoce que hay reclamos en cobertura PAE
13	01/04/2016	Educación	Cierran restaurantes para 350 alumnos. En las escuelas de Sucre y Nariño de la Dorada
14	01/04/2016	Educación	Escándalo en el PAE: Engaño con merienda a niños causa indignación en el país En Aguachica (Cesar)
15	02/04/2016	Opinión	Muertos de hambre: Estos contratistas corruptos y degenerados les están violando los derechos a los niños
16	06/04/2016	Educación	Paros: Tres puntos incomodan al colegio La Merced (Manizales) por restaurante escolar PAE, por fusión, por falta de pedagogía
17	16/04/2016	1er Plano	Tras escándalo en Aguachica (Cesar), detienen a alcalde y cinco funcionarios, por engaño con merienda escolar PAE
18	17/04/2016	Educación	3 quejas: sin 2 profes, sin baños y sin restaurante escolar
19	06/05/2016	Opinión	Lo público debe ser transparente. Para que la impunidad tenga la mayor divulgación
20	10/05/2016	Educación	Ratifican inhabilidad de ex rectora por interés indebido en celebración de contratos
21	16/05/2016	Educación	Ratifican inhabilidad de ex rectora
22	26/05/2016	Sucesos	Ex personera estudiantil, citada por la Fiscalía "Mi deber era luchar por los derechos de los alumnos"
23	15/06/2016	Educación	Secretario de Educación de Caldas dice: Lo que podemos hacer por asociación, lo haremos" Polémica por contratación En el comedor escolar PAE
24	26/07/2016	Opinión	Contratación con transparencia. Recuperar la confianza en lo público y evidenciar avances en la lucha contra la corrupción
25	28/07/2016	Tapa	Buscan 2500 millones para restaurante escolar PAE. Situación obedece a reajuste de precios efectuado con las empresas de servicio
26	10/08/2016	Titular	Corrupción en programas de alimentación escolar
27	05/01/2017	Educación	Transporte y Restaurante escolar, expectativas escolares calendario 2017
28	20/01/2017	Tapa	Que les caminen a los estudiantes
29	24/01/2017	Educación	Reporte del primer día de clases: Transporte y restaurante escolar PAE a paso de tortuga

30	25/01/2017	Tapa	Jornada Única y restaurante escolar para 20% de estudiantes
31	07/02/2017	Opinión	En serio, a mejorar la educación
32	14/02/2017	Educación	Detrás del paro estudiantil van líos por la Secretaría. Demandas ante Procuraduría, Fiscalía y Control Interno de la Gobernación
33	24/02/2017	Educación	Choque con ex alcalde la Dorada. Contrato escolar alimenta rivalidad política
34	27/02/2017	Opinión	La corrupción que entrapa
35	06/03/2017	Opinión	Un presidente para vencer al corrupto
36	09/03/2017	Opinión	Altibajos de la educación
37	29/03/2017	Opinión	Corrupción y Estado de derecho
38	01/04/2017	1 er Plano	Alumnos vuelven a clases el lunes. Se levantó el paro de la U de Caldas
39	06/04/2017	Opinión	La corrupción no es una virtud es una vergüenza
40	05/05/2017	Opinión	Cuidar más la transparencia
41	17/05/2017	Educación	FECODE determina hoy si levanta o continúa el cese. Sin clases en Caldas por paros nacionales
42	31/05/2017	Educación	Paros que se alargan. Estudiantes de colegios oficiales siguen sin clases
43	22/06/2017	Opinión	El paro que educó a Colombia
44	07/07/2017	Educación	Restaurantes escolares: en unos colegios sí y en otros no. PAE
45	14/07/2017	Educación	Faltan tres días para reponer paro estudiantil
46	19/07/2017	Educación	Vueltas y más vueltas para recuperar días de paro
47	01/08/2017	Educación	Merman cupos en alimentación escolar. Alcaldía dice que este mes normalizará el servicio
48	09/08/2017	Educación	Recuperan clases sin alimentación escolar PAE
49	15/08/2017	Educación	Panorama en Colombia, Caldas y Manizales. Cuando el restaurante escolar pierde peso
50	04/10/2017	Educación	En conversatorio sobre corrupción. Piden Aplicar valores no memorizarlos
51	21/10/2017	Educación	Movimiento organizado por ciudadanos Todos por la educación debaten sobre la agenda pública
52	22/10/2017	Opinión	Una ejecución pronta y transparente. Con recursos de la alcaldía, Corpocaldas y Ministerio de Educación se estabilizará la educación
53	24/10/2017	Educación	Plata de educación sigue para acortar brechas
54	02/11/2017	Educación	Informe del secretario en el Concejo. Aprueban educación, pero con pendientes: Jornada única, restaurante escolar, obras por ola invernal, preocupa conectividad e infraestructura
55	04/11/2017	Opinión	Defensa de la calidad educativa
56	08/11/2017	Opinión	Un crimen llamado educación
57	11/11/2017	Tapa	Lupa a las Contralorías
58	26/11/2017	Opinión	Reingeniería para las Contralorías
59	06/12/2017	Educación	Ingenio y plata nutren el restaurante escolar. Porcentaje de cobertura
60	12/12/2017	Educación	La plata que se mueve para educación
61	13/12/2017	Opinión	Que pensamos los jóvenes de la corrupción
62	17/12/2017	Opinión	La corrupción también es violencia
63	09/01/2018	Opinión	Tareas educativas para este año
64	03/02/2018	Opinión	Un crimen llamado educación 2
65	17/02/2018	Educación	Nos ganamos un baloto para educación: dice alcalde

66	21/02/2018	Educación	El paro, en tres puntos. Hoy jornada nacional de protesta
67	22/02/2018	Educación	¿Habrá más paros? Lo que ganan los profes
68	02/03/2018	Opinión	Los anuncios de la Contraloría
69	04/03/2018	Opinión	La corrupción, primera sombra de nuestra sociedad
70	05/04/2018	Educación	Colegios hacen fuerza por falta de plata. El Estado debe entregar recursos a los establecimientos educativos oficiales
71	13/04/2018	Opinión	Una cumbre contra la corrupción
72	19/04/2018	Educación	Para alimentación y conectividad. Educación espera 18 mil 800 millones
73	09/05/2018	Educación	Comienza paro nacional. Lo que exigen los maestros y estudiantes
74	10/05/2018	Educación	Paros de maestros, razones del movimiento
75	10/05/2018	Opinión	Paro innecesario y perjudicial
76	07/06/2018	Opinión	Lucha contra la corrupción. Sobre la consulta que propone golpear a quienes se han dedicado a pervertir la política y los valores mínimos del servicio público
77	13/06/2018	Educación	Terminaron el semestre sin almuerzo escolar. Gobernación comenzó proceso de licitación
78	12/07/2018	Educación	En cuatro municipios del norte de Caldas 6276 niños se quedan sin almuerzo escolar PAE
79	17/07/2018	Educación	Suma de retos para nueva Min-educación para Caldas
80	21/07/2018	Educación	Programas escolares con restaurante escolar y transporte, algunos si tienen y otros no. Gobernación recibe calificación del 100% en prestación de alimentación, segundo semestre
81	25/07/2018	Opinión	Educación y salud, prioridades. Se espera compromiso con recursos para el PAE, sin interrupciones y sin corrupción
82	31/07/2018	Educación	Para Aránzazu, Salamina, Pácora y Aguadas. Dos empresas por alimentación escolar. Segundo semestre
83	17/08/2018	Educación	Sin sabor con restaurante escolar. Posiciones en Caldas con políticas de la Nación
84	07/09/2018	1er plano	Maestros alistan primera protesta ante Duque
85	11/09/2018	Educación	Esperan confiados cambios en el PAE
86	12/09/2018	Educación	Marchan por la dignidad de la educación. Corren por más protestas
87	14/09/2018	1er Plano	De nuevo marcharon los profesores. Sumar propuestas para mayores recursos: MEN
88	20/09/2018	1er Plano	Gobierno anuncia más plata para el PAE
89	05/10/2018	Opinión	La desgracia de lo público. Sobre el sistema educativo
90	11/10/2018	Opinión	Educación , prioridades en el eje cafetero
91	18/10/2018	1er plano	Anuncian paro luego del receso de octubre. Estudiantes entran en la recta final
92	19/10/2018	Educación	Aseguran alimentación escolar del 2019. Para los colegios públicos
93	20/10/2018	Educación	Colegios y universidades suman en marcha
94	30/10/2018	1er Plano	Siguen explicaciones y el paro de estudiantes
95	30/10/2018	1er Plano	También por el PAE. Imputaron cargos a María Zulay León Alzate por el Plan de Alimentación escolar
96	05/11/2018	Opinión	Al aula, con el proyecto cultural de la nación por construir
97	07/11/2018	Titular	No hubo acuerdo entre gobierno, estudiantes y profesores. Universidades dialogan pero con Duque
98	17/11/2018	Titular	Estudiantes vuelven a la mesa con el gobierno. Van seis marchas
99	11/12/2018	Opinión	Más transparencia en cultura, como requisito de toda contratación pública
100	14/12/2018	Opinión	Más recursos, más exigencia. Que los recursos no se diluyan en prebendas y beneficios desmedidos

101	22/12/2018	Opinión	Educación una agenda prioritaria y un pacto de país
102	31/12/2018	Educación	Luchas y logros educativos
103	31/12/2018	Educación	Prendieron antorchas por la educación nacional

Anexo 2. Base de datos medio escrito de El Tiempo Nacional

#	Fecha	Titular El Tiempo
1	05/01/2016	Gobierno pide no excluir la Bienestarina de los programas escolares del PAE
2	27/01/2016	Gobierno anuncia más recursos para programas de alimentación escolar
3	16/02/2016	Procurador pide que presupuestos públicos incluyan atención a la niñez. Hay 11 investigaciones en curso y 145 sobre PAE
4	23/02/2016	Se están robando la comida de los estudiantes pobres. Informe de Juan Gossáin revela corrupción en PAE
5	31/03/2016	Tajada de mango y un huevo: refrigerio para niños en colegio del Cesar. Así lo registró la Contraloría en Aguachica
6	01/04/2016	23 colegios en Cesar tienen graves fallas en programa de alimentación. Informe de la Defensoría
7	08/04/2016	Contraloría indaga irregularidades en programa alimentario en Arauca. Unión Temporal Vital, contratista del departamento, ha incumplido condiciones sanitarias exigidas.
8	14/04/2016	Denuncian desperdicio de alimentos en Oporapa (Huila). En una visita realizada hace una semana encontraron que había "frutas y verduras en mal estado".
9	14/04/2016	Los líos con programas de comida escolar ya llegan a 5 departamentos. En Arauca y Santander investigan si alimentación fue la causa de intoxicaciones en estudiantes.
10	16/04/2016	Así se roban la comida de los niños en siete departamentos del país. Pérdidas suman \$ 12.745 millones. Ocho de cada diez contratos se entregan a dedo, según Contraloría.
11	18/04/2016	Estos son los operadores de alimentos escolares que serán investigados. EL TIEMPO conoció un documento exclusivo con los operadores con fallas en servicio de refrigerios.
12	19/04/2016	Los jugosos contratos de los operadores de alimentos cuestionados. En 2 años, dice Contraloría, 7 consorcios y entidades sin ánimo de lucro ganaron \$ 269.000 millones.
13	20/04/2016	Desayunos escolares del Valle, sin interventoría ni control'. Contraloría del departamento entregó resultados de auditoría al programa. Hay 19 hallazgos.
14	21/04/2016	Los mismos con las mismas' en contratos de alimentación escolar. Contraloría revela listado de operadores en la Costa, con 3 o más contratos.
15	21/04/2016	La malla empresarial alrededor del suministro de alimento escolar. Contraloría destapó listado. La mayoría son fundaciones que acaparan contratos y no pagan impuestos.
16	22/04/2016	Tres redes manejaban millonarios contratos de alimentación escolar. Algunos operadores del PAE en la Costa y Norte de Santander ni siquiera cumplían con los requisitos.
17	22/04/2016	Millonarios contratos de alimentos se repartían entre 3 operadores. Min-educación denunció que, aunque no cumplían con requisitos, lograban adjudicaciones.
18	24/04/2016	Combatir las mafias que trafican con el hambre de los niños es una prioridad nacional. Dice gobierno
19	24/04/2016	Gobernadores costeños buscan devolver al gobierno operación del PAE. Para unirse en bloque, se reunirán en Bogotá, en la Federación Nacional de Departamentos (FND).
20	25/04/2016	Gobernadores protestan en Bogotá por el Plan de Alimentación Escolar. Los mandatarios de la costa Caribe argumentan que el Ministerio de Educación les quiere transferir el programa totalmente desfinanciado.
21	26/04/2016	Procuraduría critica plan de alimentación escolar del país. Órgano de control está adelantando 145 investigaciones disciplinarias contra personas del programa.
22	26/04/2016	Contraloría abre proceso a exalcalde de Uribí por alimentos escolares. La responsabilidad fiscal también cobija a exsecretaria de Educación y a 11 Asociaciones Wayuu.
23	27/04/2016	Fiscalía Captura a seis personas por irregularidades en alimentación escolar. Son cuatro mujeres y dos hombres los señalados por el ente de anomalías en el servicio en Huila.
24	27/04/2016	Qué es lo que importa. Ha sido desde el propio Min-educación donde se ha perseguido al cartel de la alimentación escolar.
25	26/04/2016	Contraloría tiene en la mira a un exalcalde y una exfuncionaria de Uribí, y asociaciones Wayuu. Por sobrecostos en contratos PAE

26	02/05/2016	Alimento escolar, el 'plato fuerte' de la corrupción. Informe de Interventoría denuncia irregularidades con un operador del servicio. Piden más control.
27	03/05/2016	El Gobierno dará más recursos para refrigerio escolar. Se comprometió a adicionar 278.000 millones de pesos a esta iniciativa.
28	04/05/2016	Proponen crear agencia para frenar mafias en la alimentación escolar. El Ministerio de Educación presentó Proyecto de ley ante la Cámara de Representantes.
29	04/05/2016	La vigilancia a los restaurantes escolares la hicimos nosotros. Secretaría de Inclusión Social explicó que la interventoría es parte de su programa de atención.
30	04/05/2016	Con polémica presentaron proyecto de agencia para alimentación escolar. El organismo garantizaría las contrataciones públicas. Senadora asegura plagio de un proyecto suyo.
31	05/05/2016	Senadora acusa a Parody de plagio por proyecto de alimentación escolar. Asegura que el Proyecto de ley presentado por la Ministra tiene coincidencias con otro proyecto.
32	12/05/2016	Las cuatro causas que reversaron la meta de jornada única en Manizales. Alcaldía quería llegar a 30 por ciento de cobertura en el programa antes de fin de año. Frenó en 23.
33	16/05/2016	El escándalo de nutrición escolar tocó a niños del Meta. Procuraduría envió copias a Fiscalía y Contraloría para que investiguen a contratista.
34	17/05/2016	En Santa Marta, PAE contrata suministro de 42 mil raciones. El alcalde Rafael Martínez busca que haya transparencia en el cuestionado programa.
35	08/06/2016	Alertan irregularidades en programa de alimentación escolar en Armenia. Contraloría dice que contrato habría generado un sobrecosto de 906 millones de pesos.
36	08/06/2016	Procuraduría abre investigación contra ex viceministro de Educación. El Ministerio Público busca verificar si hubo irregularidades en contrato de PAE en Atlántico.
37	16/06/2016	Gobernación acudirá a licitación para contratos de alimentos escolares. Con estos contratos se dará alimentación escolar a más de 125.000 niños.
38	21/06/2016	En Santander apartan a contratista de PAE por niños intoxicados 15 estudiantes de colegio en Coromoro fueron afectados. En Sabana de Torres cierran comedor.
39	22/06/2016	El regaño a la Alcaldía de Cali por no brindar alimentos escolares. A menor discapacitada le interrumpieron desayuno en colegio a pesar de tener matrícula subsidiada.
40	28/06/2016	PAE, 'la papa caliente' de la Gobernación del Atlántico. Departamento no quiere operar el contrato de \$15 mil millones para almuerzos de 70 mil estudiantes.
41	29/06/2016	Lupa a la gestión de los contralores provinciales. Contralor Edgardo Maya, señala que no va a permitir dilaciones en torno a resultados PAE.
42	06/07/2016	Más de 100.000 niños, sin desayuno en la escuela.
43	14/07/2016	Estudiantes de Armenia sin refrigerios por incremento de precios. El operador no aceptó el pago de 1.080 pesos por cada refrigerio por el alza de precios.
44	25/07/2016	La plata para alimentar a los niños de La Guajira sigue perdiéndose. Contraloría revela pérdidas de más de \$ 16.792 millones en contratos. Han muerto 41 menores.
45	25/07/2016	Niños de La Guajira se quedarían sin comida en cuatro días. Gobernador (e) de La Guajira explica el panorama de contratación de alimentos en el departamento.
46	29/07/2016	Editorial: Todos los días en La Guajira. Hay que ir más allá de la indignación y las demandas y denuncias de lo que sucede con los dineros públicos.
47	03/08/2016	32 niños se intoxicaron con alimentos escolares en Arauquita (Arauca). Distribuidores denuncian 'saboteo' y afectados dicen que la comida llega en carros con animales.
48	03/08/2016	Un mes más sin el PAE para bachillerato. Desde el 23 de mayo, estudiantes de Tunja no reciben ración del Plan Alimentario.
49	26/08/2016	Fiscalía investiga 43 convalidaciones de médicos en el exterior. Min educación anunció creación de mesa de trabajo para hechos de corrupción al sistema educativo.
50	27/08/2016	Alianza de Fiscalía y Min educación para investigar casos de corrupción.
51	31/08/2016	En Santander, padres pagan por mejorar raciones en colegios. Veeduría pide a Gobernación replantear el Programa de Alimentación Escolar.
52	01/09/2016	Cinco venas rotas por las que se pierde la plata de los colombianos. Casos emblemáticos de mala administración o corrupción son investigados por la Contraloría.
53	08/09/2016	En la Costa, 243 contratos por \$1,5 billones, en riesgo de corrupción. La alerta la lanzó el contralor general. Advirtió que muchas obras presentan retrasos.
54	19/09/2016	Estudiantes en San Luis de Gaceno reclaman transporte escolar. El Alcalde afirma que no se ha podido prestar el servicio por falta de presupuesto municipal.
55	20/09/2016	Para alimentación escolar suministros se tendrán que comprar en Boyacá. El gobernador indicó que por lo menos el 65% de alimentos consumidos deben ser regionales.

56	19/10/2016	Gobernación continuará financiando alimentación escolar el próximo año. En las poblaciones de Duitama y Tunja se aplicará la medida. En Sogamoso la situación es incierta.
57	29/11/2016	Valle, con presupuesto superior a los de 2 billones para el 2017. Asamblea aprobó en segundo debate los recursos, de los que 1,5 billones serán para inversión.
58	29/11/2016	Aprueban 70.000 millones para construir puente de La Amistad. Proyecto fue aprobado en el OCAD del Meta con otras 16 iniciativas.
59	21/12/2016	Continúan las irregularidades en los contratos de alimentación escolar. Contraloría detectó que en 24 regiones se perdieron este año 62.488 millones de pesos.
	Fecha	Titular
60	25/01/2017	Plan alimentario, al 99 por ciento. En 122 municipios ya se entrega el plato escolar.
61	27/01/2017	Fiscalía captura al alcalde de Riohacha por corrupción. Junto a Fabio Velázquez Rivadeneira también fueron detenidos cinco funcionarios más.
62	01/02/2017	Está servido el plan de restaurantes escolares de Medellín. Este año Gobernación entregarán 45 millones de raciones alimentarias a más de 260.000 estudiantes.
63	07/02/2017	El Valle del Cauca, con más alumnos en el 2017. Son más de 20.000 este año con relación a 2016, y todavía hay matriculas
64	16/02/2017	Contratista del PAE deberán dar respuesta sobre hallazgos de alimentos. La Gobernación de Santander pidió aclarar las denuncias sobre mal estado de alimentos.
65	17/02/2017	Gloria Montoya será la alcaldesa encargada de Bello. Fue designada por el Gobernador de Antioquia. Se desempeñaba como gerente de MANÁ.
66	18/02/2017	Nariño quiere liderar la lucha anticorrupción. Según el gobernador, Camilo Romero, los departamentos deben impulsar la transparencia en su gestión.
67	19/02/2017	El caos político que se vive en La Guajira. Los guajiros están expectantes. Es desalentadora la desnutrición, la falta de agua y recursos.
68	21/02/2017	Sanción al contratista del PAE por mal estado de alimentos escolares. La Gobernación de Santander le descontará 352 millones de pesos del contrato.
69	22/02/2017	Van seis procesos por saqueo de recursos públicos en La Guajira. La Fiscalía avanza en las investigaciones que involucran a varios Alcaldes y Gobernadores.
70	28/02/2017	Miles de docentes salieron a marchar por incumplimientos del Gobierno. Reclaman inclusión, mejoras en el PAE y en la salud, y pago de primas.
71	03/03/2017	Sin tropiezos, programa de alimentación escolar en el Cesar. Más de 150.000 niños se benefician de esta iniciativa.
72	03/03/2017	Investigan intoxicación de menores en colegio de Norte de Santander. Los alumnos fueron conducidos a un centro de salud de Villa del Rosario, donde aún son atendidos.
73	04/03/2017	Procuraduría anuncia 'vigilancia especial' al PAE en Santander. Órganos de control investigan este programa por presuntas irregularidades en la contratación.
74	06/03/2017	Frenan elección de nuevo contralor en Santa Marta. La razón tiene que ver con dos acciones de tutelas instauradas.
75	07/03/2017	Alimentos en mal estado evidencian las falencias del PAE en Valledupar. Padres de familia en la capital del Cesar, se quejaron por la alimentación que reciben sus hijos.
76	08/03/2017	El reto de entregar 690.000 refrigerios al día en Bogotá. El 69 % de la distribución en las escuelas la hará la empresa de logística de las Fuerzas Militares.
77	09/03/2017	Así es el reto de entregar 690.000 refrigerios al día en Bogotá. El 69 % de la distribución en las escuelas la hará la empresa de logística de las Fuerzas Militares.
78	10/03/2017	Se registró intoxicación masiva de estudiantes en Barrancabermeja. El consumo de un pan habría afectado a más 80 menores del mega-colegio Juan Francisco Sarasti.
79	14/03/2017	Secretaría de Educación defiende modelo de alimentación escolar. El sistema vale 400.000 millones de pesos y entra en vigencia el 21 de marzo próximo.
80	29/03/2017	Riohacha completa ya dos meses sin alcalde. Desde la captura del alcalde Fabio Velásquez Rivadeneira, por presuntos manejos irregulares del PAE.
81	30/03/2017	Con bloqueos, sigue paro indefinido de maestros en La Guajira. Más de 10 mil educadores protestan ante la falta de soluciones a problemas del sector.
82	05/04/2017	Comenzó a operar comedor escolar en colegio del centro de Bogotá. Beneficiará con comida caliente a 1.060 niñas, niños y jóvenes entre los grados 6° y 11°.
83	05/04/2017	La corrupción es un problema del sistema político': Contralor. Algunas conclusiones del foro anti corrupción de EL TIEMPO con el Procurador, Fiscal y Contralor.

84	05/04/2017	Fiscal General dice que corrupción se combate con sanciones radicales. En conversatorio anticorrupción dijo que hay que promover la confianza y denuncia ciudadana.
85	07/04/2017	Padre de familia denunció robo de comida en escuela de Santander. Los alimentos son proporcionados a los niños como parte del Programa de Alimentación Escolar (PAE).
86	12/04/2017	Más de 267.000 escolares en riesgo por recorte en alimentación escolar. El programa que beneficia a los niños de Antioquia tuvo una reducción presupuestal del 52 por ciento
87	17/04/2017	Abren nuevo comedor escolar en Kennedy. Se trata del comedor del colegio Jacqueline que beneficiará con comida caliente a 896 estudiantes.
88	20/04/2017	Ministerio de Educación rindió cuentas. Yaneth Giha, acompañada de otros funcionarios, presentó cifras, resultados y proyectos de 2016
89	25/04/2017	Programa de Alimentación Escolar podría suspenderse en el Cesar. Unos 129 mil estudiantes serían los afectados con la medida.
90	08/05/2017	Cali le apuesta a una educación sin hambre. El Programa de Alimentación Escolar – PAE, dice ‘Ojo con la nutrición’.
91	11/05/2017	Gobernadores rechazan creación del OCAD Nacional de paz. Reclamaron la modificación del acto legislativo que cursa en el Congreso para tal fin.
92	12/05/2017	Duro llamado de los gobernadores a Santos. Los mandatarios solicitan parar la centralización de los recursos que provienen de las regalías.
93	15/05/2017	Los huecos por los que se habría perdido plata estatal en corrupción. No solamente los casos más sonados. En las regiones se han presentado múltiples desangres.
94	15/05/2017	\$ 1,3 billones perdidos en 300 casos de corrupción, según la Fiscalía. Hay 475 personas enredadas ante jueces, entre exfuncionarios y particulares.
95	31/05/2017	Docentes se tomaron las capitales del país, en nueva jornada de paro. Más de 8 millones de estudiantes de los colegios públicos colombianos se han visto afectados.
96	15/06/2017	Edilson Palacio, nuevo contralor del Distrito de Santa Marta. Después de un largo proceso, el Concejo dio cumplimiento a fallo del Consejo de Estado.
97	15/06/2017	Cruzada de la Procuraduría contra corrupción en Buenaventura. En visita al municipio, el viceprocurador mencionó que ya hay cinco investigaciones en curso.
98	23/06/2017	Recursos para el PAE en Antioquia aportan, pero no llenan. Cerca de 19.000 millones de pesos serán girados para atender el segundo semestre.
99	29/06/2017	Niños del Atlántico reanudan clases con meriendas en vez de almuerzos. En Barranquilla, un porcentaje de las raciones se preparan dentro de los colegios.
100	04/07/2017	Alimentación escolar: gran pregunta del regreso a clases en Colombia. Más de ocho millones de estudiantes regresaron a clases tras el paro de maestros.
101	11/07/2017	Alertan sobre riesgos en contratación del PAE en el Magdalena. La Procuraduría advirtió sobre consecuencias negativas por los términos del pliego de condiciones.
102	12/07/2017	Procuraduría hace advertencias sobre programa PAE en Magdalena. Dijo que había posibles irregularidades en el contrato.
103	08/08/2017	Los males que padece el Programa de Alimentación Escolar. Contraloría califica de ‘deficiente’ la prestación, clave para la educación de los más pobres.
104	08/08/2017	Estudiantes de 82 municipios de Santander se quedaron sin PAE. Por dificultades en contratación de operador, suministro de refrigerios se restablecería en 20 días.
105	09/08/2017	Sigue proceso para reactivar el PAE en colegios de Santander. Centros educativos de 82 municipios están sin servicio de alimentación escolar por falta de operador
106	09/08/2017	Un cruel botín. El Estado debe rescatar la nutrición escolar de las garras de la corrupción y la ineficiencia.
107	10/08/2017	La Nación no dio dineros para los desayunos escolares en Cali'. Secretaría de Educación rechaza afirmación de Contraloría sobre 'supuesta no ejecución de recursos'.
108	10/08/2017	Esta es la comida que reciben miles de niños en Colombia. A informe de la Contraloría se suman las denuncias de maestros en distintas regiones.
109	17/08/2017	Fiscalía Cuatro capturas en Cartago (Valle) por presuntos contratos irregulares. Estarían embolados 2.000 millones de pesos de programa de alimentación escolar.
110	18/08/2017	En el limbo, alimentos para 23.000 estudiantes en Ciénaga (Magdalena). Los concejales no le han otorgado facultades al alcalde para contratar el PAE.
111	22/08/2017	Lupa a comida escolar en Bogotá luego de fallas en alimentos. Detectan anomalías en 94.648 paquetes de achiras y en almojábanas.
112	29/08/2017	Alcalde de Cúcuta defiende cuestionada contratación del PAE en 2016. Por inconsistencias en el proceso, dos funcionarios de su administración fueron capturados.
113	30/08/2017	Fiscalía Capturada ex alcaldesa de Cartago, Valle, por líos en contratos. Debe explicar contratos por

		más de \$ 2.300 millones relacionados con plan de alimentación escolar.
114	31/08/2017	Cacica de Cartago aceptó cargos por corrupción. La exrepresentante a la Cámara estaría involucrada en irregularidades de los contratos para el PAE.
115	01/09/2017	Sigue polémica por alimentación escolar en Armenia. El alcalde Carlos Mario Álvarez dijo que se trata de un sabotaje, al parecer planeado por políticos.
116	01/09/2017	Santos revela que hay un 'cartel de las frutas' en el PAE. SIC investiga a cinco empresas que estarían involucradas en la anomalía encontrada en Bogotá.
117	02/09/2017	Formulan cargos a 'cartel' de frutas en alimentación escolar en Bogotá. SIC investiga a cinco empresas que estarían involucradas en la anomalía encontrada en Bogotá.
118	04/09/2017	Cartel de frutas sería un acto criminal contra niños': Super Industria. Las empresas serían multadas por \$ 75.000 millones cada una y 12 años de cárcel para condenados.
119	08/09/2017	Siguen críticas a alimentación escolar en municipios del Quindío. Manipuladoras de los restaurantes escolares esperan el pago de su salario del mes de julio.
120	14/09/2017	Está en riesgo la alimentación escolar de 14 Secretarías de Educación. Según el Min educación, se requieren más recursos para garantizar la continuidad del programa.
121	21/09/2017	Super Industria revela nuevo cartel en licitaciones públicas del país. Por este hecho, la entidad de control impuso multas cercanas a los 400 millones de pesos.
122	15/10/2017	Van 156 políticos vinculados a casos de corrupción en Colombia. A \$2 billones, en principio, sube la cifra por defraudaciones de funcionarios públicos en un año.
123	24/10/2017	Alcalde de Pamplona, en líos por dineros para víctimas del conflicto. La Fiscalía lo capturó junto con el secretario de Gobierno y la representante de una corporación.
124	03/11/2017	Gobernadores de la Costa piden adición al presupuesto escolar. Protestan ante la ministra de Educación por mayores recursos para el PAE en el 2018.
125	08/11/2017	Empresarios de Boyacá buscan hacer parte del PAE. Mediante una rueda de negocios buscan que operadores compren productos hechos en el departamento.
126	10/11/2017	\$10.000 millones menos dejará 50.000 niños más sin alimento escolar. Los escolares más afectados serán los menores de los estratos 1 y 2 de los municipios beneficiados.
127	17/11/2017	Capturan a la Secretaria de Educación de Santander por líos con el PAE. La funcionaria fue arrestada en un acto oficial de la Gobernación, en San Vicente de Chucurí.
128	21/11/2017	Una pechuga de pollo a \$ 40.000 y huevo a \$900, en sobrecostos del PAE. La Contraloría revela nuevas irregularidades en el Programa de Alimentación Escolar.
129	21/11/2017	¿Qué les espera a responsables de sobrecostos en alimentación escolar?
130	22/11/2017	En un año se robaron 32,8 millones de raciones de comida del PAE. Contraloría denunció tres nuevos casos de desfaldo en la alimentación de los estudiantes más pobres.
131	24/11/2017	Tamales de 30 millones de pesos: hallazgo en PAE de Santander. Además, la investigación de la Fiscalía identificó proveedores ficticios en otras regiones del país.
132	25/11/2017	Asaltantes de loncheras. Que haya justicia. Que no les quiten el pan a 8 millones de niños. Un crimen de lesa humanidad.
133	26/11/2017	La odisea de entregar cada día 739.000 refrigerios escolares en Bogotá. Una flota de camiones en 129 rutas sale desde seis plantas con los alimentos de los niños.
134	27/11/2017	Demandan nueva trampa con plata de la alimentación escolar. En 27 departamentos contratan hospitales para suministro de raciones, estos subcontratan a terceros.
135	27/11/2017	Firma que vende pechugas a \$40.000 para los niños no reportó IVA. Mientras en facturas aparece descontando el impuesto, no lo retribuyó a la Dian.
136	27/11/2017	Empresa de sobrecostos en el PAE de Cartagena opera en todo el Caribe. La firma pasó facturas de 2.800 kilos de canela por 39 millones de pesos.
137	28/11/2017	El crimen de robarles la comida a los niños. Robarse el dinero de la alimentación de los niños debe considerarse un delito de lesa humanidad
138	28/11/2017	Programa de Alimentación Escolar de Bogotá fue reconocido en Holanda. Modelo de transparencia, voluntad de innovar y ser pionero en las comprar públicas fueron claves.
139	28/11/2017	Consorcio que cobró pechugas a \$ 40.000 tendría nuevo contrato. Proescolares no reportó ni retribuyó el IVA. Dicho contrato es por 15.411 millones de pesos.
140	28/11/2017	Alimentación Escolar de Bogotá fue reconocida a nivel internacional. Fue destacada en el 'Open Contracting 2017'. Cada día en la capital se entregan 739.000 refrigerios.
141	30/11/2017	Sí es posible. El esquema implementado en Bogotá para contratar alimentación escolar contrasta con otras regiones.
142	30/11/2017	Contraloría halló irregularidades en alimentación escolar de Antioquia. El ente de control señaló que hay irregularidades por 2.000 millones de pesos en cinco municipios.

143	01/12/2017	Gobernación de Santander defiende contratación del PAE. Administración Departamental sostiene que nunca se pagaron tamales.
144	01/12/2017	Concejo de Bucaramanga hundió proyecto de presupuesto para el 2018. La iniciativa fue presentada por la Alcaldía. Concejales hallaron falla en la legalidad del acuerdo.
145	01/12/2017	Gobernación de N. de Santander denunció uso fraudulento de su imagen. Estarían empleando la identidad de la administración departamental para suscribir falsos contratos.
146	01/12/2017	Los contratistas señalados del saqueo de la comida de los niños. Contraloría y Fiscalía tienen investigaciones de más de \$ 50.000 millones por desvíos de recursos.
147	03/12/2017	Escuela colombiana ganó premio OEI en derechos humanos. Cartagena fue escenario de la segunda edición de los premios que otorga la OEI.
148	03/12/2017	Los nexos del hombre de las pechugas de 40.000 pesos. Firma de David Camacho ha suscrito grandes contratos. Su proveedor es de familia de políticos.
149	04/12/2017	Ordenan cárcel para interventor del PAE en Santander. Entre los cargos formulados está la contratación para el suministro de tamales por \$30 millones.
150	04/12/2017	Contratación del PAE en Santander, en la lupa de la Contraloría. Según el ente de control, los sobrecostos hallados superan los 8 mil millones de pesos.
151	04/12/2017	SIC está tras la pista del señalado cartel de los refrigerios. La Súper Industria recopiló información de la licitación recién adjudicada para compararla.
152	04/12/2017	Así se robaban la plata de la alimentación de los soldados. La información forma parte de una investigación de la Fiscalía sobre corrupción en 39 contratos.
153	16/12/2017	¿Por qué la corrupción siguió siendo tan buen negocio? Las investigaciones tocaron a poderosos en la política y justicia. Las penas causan indignación.
154	20/12/2017	Los cinco zares de los contratos para la alimentación escolar. Desde el 2013 concentran casi la quinta parte de los recursos entregados para el PAE.
155	21/12/2017	82 municipios de Santander iniciarían clases sin alimentación escolar. Más de 125.000 estudiantes se verán afectados por demoras en el proceso de contratación del PAE.
156	22/12/2017	En Cali se arrancará el 2018 con 16 colegios públicos transformados' Secretaria de Educación, Luz Elena Azcárate, habla de inversiones, PAE y reubicación de estudiantes.
157	23/12/2017	Los emporios detrás de los 'zares' de la contratación para el PAE Cinco personas se quedaron con cerca de la quinta parte de la plata del programa desde 2013.
		EL TIEMPO
	Fecha	Titular
158	09/01/2018	Manipuladores del PAE en Santander reclaman por pagos atrasados Gobernación dice que operador no ha entregado la documentación para girar los recursos.
159	15/01/2018	Ministerio de Educación sugiere cambios para el PAE Mayor eficiencia y transparencia en el uso de los recursos son las principales metas.
160	16/01/2018	En Santander habrá que esperar un mes por el PAE. Estudiantes de 82 municipios empezaron clases el lunes y el contrato se adjudicará en febrero.
161	22/01/2018	El 2018 será el año de las obras en Manizales, dice el alcalde Cardona José Octavio Cardona contó cuáles son los retos y las expectativas para la ciudad en el 2018.
162	24/01/2018	En 15 años, Manizales perdió 27.000 estudiantes Este año comenzó la temporada con 44.300 niños y jóvenes matriculados en el sector oficial. Retos para el PAE
163	25/01/2018	Habilitan paso en la vía Panamericana tras bloqueos indígenas Paros y Manifestantes exigen mejor educación. Afirman que si no hay respuesta volverán bloqueos.
164	30/01/2018	Secretaría de Educación de Santander denunció amenazas en su contra Supuestos campesinos le enviaron mensaje intimidante reclamando pagos atrasados del PAE.
165	31/01/2018	Gobernadores le piden al Gobierno Nacional que se haga cargo del PAE Los funcionarios le solicitan que contrate, ejecute y supervise el Programa de Alimentación Escolar.
166	05/02/2018	Niños de 5 departamentos y 14 municipios sin complemento alimentario Procuraduría denuncia retrasos en los contratos.
167	05/02/2018	Calendario escolar arranca con amenaza de paro de maestros El presidente Santos expresó que, por primera vez en la historia, La Guajira inicia clases a tiempo.
168	06/02/2018	'Le estamos cumpliendo a los maestros': Ministra de Educación Ante el anuncio de FECODE de convocar a paro nacional, desde el Gobierno respondieron.
169	06/02/2018	Acusan a Alcalde de Barrancabermeja de buscar frenar su revocatoria Darío Echeverri fue detenido por la Fiscalía junto a su esposa y otras dos personas.
170	07/02/2018	FECODE convoca a paro de maestros el 21 de febrero El cese de actividades se dará por 24 horas y se evaluará si se hace indefinido.

171	09/02/2018	Demanda en Quindío, el departamento del Eje Cafetero donde el PAE no arranca El programa ya se inició en Pereira y Dosquebradas, en Risaralda, y en el departamento de Caldas.
172	13/02/2018	Piden suspender jornada única en Armenia por falta del PAE Aún no ha salido la licitación para operar el programa en la ciudad. Hay 30 mil niños afectados.
173	13/02/2018	Investigan contrato para suministrar alimentos a niños en Cundinamarca La denuncia la hace la Unión Temporal PAE Cundinamarca 2018, frente a una empresa licitante.
174	14/02/2018	Declaran desierta licitación para alimentación escolar en Cundinamarca Con \$ 32.370 millones se buscaba garantizar la comida para 172.259 estudiantes.
175	15/02/2018	Una rectora habría usado dinero del colegio para hacer especialización La mujer es investigada por peculado y se le impuso medida de arresto domiciliario.
176	17/02/2018	Los líos para alimentar a 172 mil estudiantes en Cundinamarca La licitación para adjudicar el contrato del PAE en el departamento fueron declarados desierta.
177	20/02/2018	Condena fiscal para alcalde que pagó alimentos que no entregaron El exalcalde de Puerto Wilches (Santander), Germán Durán, recibió sanción por 65 millones de pesos.
178	22/02/2018	Termina paro cívico en Unguía, Chocó Los habitantes quemaron parte de la alcaldía en protesta por mala prestación de servicios públicos.
179	27/02/2018	Fiscalía investiga a 30 personas por fallas en alimentación infantil Se indagan actuaciones irregulares de particulares y funcionarios públicos.
180	27/02/2018	Ratifican cárcel a implicados por corrupción en PAE de Santander Entre los detenidos está la exsecretaria de Educación. Fiscalía señala peculado de 2.120 millones.
181	28/02/2018	Por líos con el PAE, 500.000 niños no reciben alimentos Son en total 40 los municipios que están en la mira por no haber invertido los recursos del PAE
182	28/02/2018	Fiscalía, con la lupa sobre la corrupción en la alimentación infantil
183	01/03/2018	Fiscalía abrió investigación penal por denuncias en la Uniautónoma La vice fiscal dijo que este jueves se recibieron denuncias por parte de estudiantes y profesores.
184	07/03/2018	Primera hipótesis en asesinato de una mujer será femicidio: Fiscalía y Defensoría advierte que cada 19 días hay un homicidio de una mujer defensora de derechos humanos.
185	14/03/2018	Más de 50 mil estudiantes en Quindío aún no reciben alimentos del PAE Un mes después de comenzar clases, el programa aún no inicia. Planean acciones legales.
186	14/03/2018	Alimentos del PAE habrían causado intoxicación en colegio de Cúcuta 140 alumnos de una institución, que se benefician con esta iniciativa, sufrieron males estomacales.
187	15/03/2018	La alcaldía de Neiva realizó regalo a niños de bajos recursos 1.000 pequeños recibieron una completa dotación de instrumentos musicales.
188	16/03/2018	Listo el PAE que atenderá a 119.511 estudiantes en el Huila El programa planea llegar hasta los municipios más apartados del departamento.
189	25/03/2018	Pasamos de carteles de la droga a los de la contratación': Procurador Fernando Carrillo habla del escándalo de corrupción que implica a la Triple A de Barranquilla.
190	03/04/2018	Denuncia: Este año han muerto 16 niños por desnutrición en La Guajira': Negret Así lo denunció el defensor del Pueblo, Carlos Alfonso Negret, en una audiencia sobre el tema.
191	06/04/2018	Concejal de Vélez denunció que alimentos del PAE llegaron incompletos Esta semana, varios colegios del municipio no recibieron las raciones adecuadas.
192	11/04/2018	La 'corrupción creativa' se devora al país
193	18/04/2018	Procuraduría formula pliego de cargos contra 'Jhon Calzones' Por la celebración de un contrato de manera irregular por más de 3 mil millones de pesos sobre PAE
194	19/04/2018	Programa de alimentación escolar de Armenia iniciaría el 2 de mayo Aunque desde hace algunos meses el PAE debió estar en funcionamiento, aún no ha podido comenzar.
195	19/04/2018	Operadores del PAE en Santander se encadenaron por la falta de pagos Exigen el pago de 22.000 millones de pesos que les adeudan desde diciembre.
196	20/04/2018	Pliego de cargos contra gobernador de Sucre por irregularidades en PAE Procuraduría suspendió, además, al gobernador de San Andrés por no garantizar servicios de salud.
197	20/04/2018	Suspenden por tres meses al gobernador de San Andrés Investigan contrato para la prestación de servicios
198	21/04/2018	Este año, 538.000 niños no han empezado a recibir raciones del PAE Procuraduría anunció, además, apertura de pliegos de cargos contra funcionarios de 4 departamentos.
199	25/04/2018	Por irregularidades en el PAE, destituido el alcalde de Riohacha Procuraduría determinó que conducta de Fabio David Velásquez Rivadeneira como una falta gravísima.
200	25/04/2018	Confirman destitución de exalcalde de Riohacha por líos con el PAE Según la Procuraduría, firmó un contrato irregular para la operación de los alimentos escolares.

201	26/04/2018	Gobierno y Educación, las menos propensas a la corrupción en Distrito Cuatro entidades construyeron el Índice de Transparencia de Bogotá.
202	07/05/2018	Las 6 prioridades de Quinto Guerra, nuevo alcalde de Cartagena Después de ser elegido por minorías, el conservador tiene la misión de impulsar proyectos urgentes.
203	11/05/2018	Los nuevos alcaldes que enfrentan investigaciones por corrupción La Procuraduría y la Fiscalía adelantan investigaciones por contratos irregulares.
204	11/05/2018	Luego de tres meses sin el PAE, el Meta adjudicó los contratos Se beneficiarán 114.194 estudiantes. Licitación en Villavicencio se había caído tres veces.
205	11/05/2018	Los niños invisibles / Opinión La niñez tiene que hacer parte de este debate electoral.
206	20/05/2018	¿Qué hacer contra la corrupción? Si no le ganamos la guerra a la corrupción, la corrupción destruye el Estado.
207	21/05/2018	Nuestra gran apuesta: dar la mejor alimentación escolar a los niños' María Victoria Angulo, secretaria de educación defendió la licitación de refrigerios escolares.
208	22/05/2018	Se entregó contratista investigado por anomalías del PAE en Santander Germán Trujillo manejó el PAE en el 2016 a través de la Cooperativa Sur Colombiana de Inversiones.
209	22/05/2018	Contratista investigado por PAE en Santander, devolvió \$2.283 millones Germán Trujillo aceptó cuatro cargos por corrupción. Dinero corresponde al peculado cometido.
210	23/05/2018	Así cayó el 'zar' de los refrigerios y esposo de exgobernadora Germán Trujillo participó en desvío de contrato por \$ 35.700 millones. Le dieron domiciliaria.
211	29/05/2018	Campesinos de Medellín venderán sus productos a restaurantes escolares Los proveedores del PAE se comprometieron a comprarles al menos 11 toneladas de productos este año.
212	06/06/2018	28 mil niños se quedan sin alimentación escolar en el Quindío La Secretaría de Educación suspendió el contrato por presuntas fallas del operador.
213	13/06/2018	Así cambiaron el menú de la comida en colegios públicos de Bogotá Son 20 recetas fáciles de preparar ahora que se inician las vacaciones.
214	14/06/2018	Investigan al gobernador de N. de Santander por irregularidades en PAE Por caso William Villamizar es investigado por la Procuraduría, al igual que otros dos gobernadores.
215	15/06/2018	78 mil niños monterianos están sin alimentación El caso se vincula con el plan PAE. Alcaldía dice que no ha podido contratar un operador confiable.
216	15/06/2018	La Procuraduría puso la lupa en el PAE del Quindío Según el Ministerio Público, los niños están aguantando hambre y se están yendo de los colegios.
217	18/06/2018	Capturado exalcalde y exsecretario de Campo de la Cruz, Atlántico Se les investiga por supuesto mal manejo del presupuesto del Plan de Alimentación Escolar (PAE).
218	26/06/2018	Casi \$6 mil millones recibirá el nuevo operador del PAE en el Quindío El programa reiniciará cuando los estudiantes de los colegios públicos regresen de las vacaciones.
219	05/07/2018	Pliego de cargos a 28 empresarios por manipular contratación del PAE La SIC dice que por 10 años direccionaron \$ 1,5 billones. Pide intervención de la Fiscalía.
220	05/07/2018	Así es la odisea de 20 docentes para educar a 500 niños en La Guajira Un grupo de educadores se propuso dar clases en Uribí. Ellos mismos construyeron los salones.
221	06/07/2018	Bogotá aportó información que puso en la mira contratos de alimentos "Contratistas de porquería, eso fue lo que encontramos", dijo el alcalde Enrique Peñalosa.
222	06/07/2018	Los chats de la repartija de \$ 1,5 billones en refrigerios 28 empresarios dejaron rastro de cómo manipularon la contratación del PAE de Bogotá.
223	06/07/2018	Lo que hizo el Distrito contra carteles de alimentación escolar La Secretaría de Educación aseguró que la base de las investigaciones las entregó el Distrito.
224	09/07/2018	Estos son los señalados saqueadores de raciones escolares del PAE en Bogotá Clan de los Almansa y los Villalobos se confabularon con 24 grupos para quedarse con \$ 1,5 billones.
225	13/07/2018	PAE: no solo multas Lo que haga la SIC contra los carteles de los refrigerios escolares en Bogotá no es suficiente.
226	25/07/2018	Maestros llegados de todo el Caribe marchan a esta hora en Cartagena Indignados porque no hay Programa de Alimentación Escolar y hay colegios a punto de Colapsar
227	25/07/2018	Conozca el recorrido de marchas de maestros en las ciudades del país Bogotá, Medellín, Cartagena, Cali y Bucaramanga tendrán dificultades por las movilizaciones.
228	25/07/2018	Sin contratietempos ni logros transcurrió el paro de maestros Fue la tercera movilización que han realizado los docentes en lo corrido del 2018.
229	26/07/2018	Las peticiones de los gobernadores a Duque Plantearon los primeros acuerdos sobre las prioridades que tienen.
230	31/07/2018	Procurador pide a Iván Duque garantizar buen funcionamiento del PAE El Ministerio Público enfatizó en la necesidad de atacar los problemas de desfinanciación.

231	02/08/2018	Procuraduría solicita a Min hacienda informe sobre recursos del PAE Según el Procurador, el Programa está en riesgo de suspensión en varias regiones.
232	03/08/2018	Convocan reunión para resolver suspensión del PAE en Soacha Allí se dejó de prestar el servicio de alimentación hace dos días. Otras regiones están en riesgo.
233	05/08/2018	En el Cesar, la férrea tarea de los yukpa para no seguir en el olvido En la educación encuentran una herramienta para abrirles caminos a las futuras generaciones.
234	07/08/2018	Así avanzan las manifestaciones por 'la vida y la paz' Participantes exigen que se proteja a los líderes sociales y defensores de derechos en los acuerdos de paz.
235	09/08/2018	130 mil estudiantes están sin alimentación escolar en Santander Gobernación señala que interventoría se negó a vigilar contrato PAE.
236	09/08/2018	El Corruptómetro: ¿Qué tan deshonesto es usted en su día a día? Descubra con este test cuáles de sus acciones en la cotidianidad pueden ser un hecho de corrupción.
237	12/08/2018	Con aumento en la inversión, Sabaneta fortalece educación La alcaldía del municipio antioqueño invierte 40.000 millones para mejorar calidad de la educación PAE.
238	13/08/2018	Tipo buffet será la nueva modalidad de alimentación escolar PAE en Soledad 6 mil 200 estudiantes reciben almuerzos bajo la modalidad de “líneas calientes” o tipo buffet.
239	14/08/2018	El desolador saqueo de los recursos para la alimentación escolar PAE La Contraloría ha detectado robos por más de 84.000 millones. Hay 45 alcaldes investigados.
240	15/08/2018	El manejo que se le ha dado al PAE es una vergüenza': Iván Duque El mandatario anunció que en dos semanas presentará un nuevo Programa de Alimentación Escolar.
241	15/08/2018	Otra vez Riohacha sin alcalde Consejo de Estado ratificó sanción de la Procuraduría, que ordena la destitución de Fabio Velásquez
242	19/08/2018	Los investigados que no podrían elegir al sucesor de Maya Tres congresistas estarían inhabilitados por tener investigaciones abiertas en este ente de control.
243	21/08/2018	Las claves: principales funciones del nuevo Contralor General Lo más importante será vigilar la administración de los fondos o bienes de la Nación.
244	21/08/2018	Los grandes casos que asumirá el nuevo Contralor Felipe Córdoba Hereda de la saliente Contraloría unos 3.492 procesos que involucran pérdidas por 20 billones.
245	22/08/2018	Estudiantes de Santander estarán dos meses sin PAE El Programa de Alimentación Escolar fue suspendido el pasado 3 de agosto por falta de interventoría.
246	23/08/2018	Recursos del PAE solo alcanzan para 1 de 9 puntos planteados MANÁ indicó que hay 53.334 estudiantes en Antioquia en riesgo de quedarse por fuera este semestre.
247	23/08/2018	En Cartagena los niños no han recibido el PAE durante todo el año En la capital de Bolívar hay afectados 89.780 estudiantes de más de 120 planteles públicos.
248	24/08/2018	Las cinco plagas que deberá combatir el próximo alcalde de Cartagena La corrupción en la ciudad están desbordada a todos los niveles para desangrar a la ciudad.
249	24/08/2018	Vergüenza nacional La malnutrición es un problema global responsable de una de cada tres muertes infantiles en el mundo
250	24/08/2018	Las claves de: los últimos escándalos del PAE en el país En 17 procesos a nivel nacional se imputaron cargos por el desvío de 7.000 millones de pesos.
251	25/08/2018	En bancos, y sin ejecutar, hay \$ 22 billones de entidades públicas Acueductos, colegios, hospitales y cientos de vías se podrían hacer con este dinero, hoy engavetado.
252	27/08/2018	Con siete meses de retraso adjudican PAE Según un estudio de la Casa del Niño, en Cartagena el 45% de los niños sufren de desnutrición.
253	29/08/2018	Alcalde de Ciénaga sería judicializado por irregularidades en el PAE El abogado del mandatario acordó su entrega de manera voluntaria en la ciudad de Santa Marta.
254	29/08/2018	Programa de Alimentación Escolar de Bogotá gana premio en la OEA Galardón fue por la Gestión Pública Efectiva en Innovación en el Gobierno Abierto.
255	29/08/2018	Varios menores de edad resultaron intoxicados en un CDI de Valledupar Los afectados, luego de consumir los alimentos, experimentaron mareos, vómito y malestar general.
256	29/08/2018	Fiscalía captura a Alcalde de Ciénaga por irregularidades en el PAE También, sería imputado por los delitos de contratos sin cumplimiento de requisitos legales.
257	29/08/2018	El millonario contrato del PAE que dejó a Ciénaga sin alcalde La Fiscalía capturó al alcalde Edgardo Pérez y a su secretario de educación.
258	30/08/2018	Los huecos por los que se sigue colando la corrupción en el país En el libro ‘Grandes hallazgos’, la Contraloría revela detalles del saqueo que ha sufrido el país.
259	31/08/2018	En Córdoba, \$55.491 millones de recursos públicos son por corrupción Así lo da a conocer un informe de gestión producto de las auditorías realizadas por la Contraloría.
260	31/08/2018	Aprobados 25 nuevos alimentos para los niños en Bogotá Desde octubre entrarán a operar 21 empresas

		nuevas en el programa PAE en la capital del país.
261	01/09/2018	'Corruptus interruptus' La consulta ya tiene sus primeros efectos. No pasamos el umbral, pero tampoco pasamos inadvertidos.
262	06/09/2018	Beneficiados de Ser Pilo Paga no perderán apoyos, dice Min educación María Victoria Angulo dijo que se le garantizarán los estudios a los beneficiarios del programa.
263	07/09/2018	La realidad emula la ficción ¿Cómo es posible que a los mismos ladrones de las pechugas a \$ 40.000 los hayan vuelto a contratar?
264	08/09/2018	Duque instaló Cumbre de Gobernadores en Mompox El Presidente dijo que en 15 días presentará política pública para mejorar el PAE
265	09/09/2018	Duque lanzará nuevo Plan de Alimentación Escolar el 19 de septiembre El próximo PAE tendrá el apoyo del Sena y el Ministerio de Agricultura, según el mandatario.
266	09/09/2018	Grabaciones probarían que Alcalde de Ciénaga recibió dinero por el PAE En las conversaciones se evidencia una posible entrega de dinero del contratista a Edgardo Pérez.
267	10/09/2018	Investigan si pan con moho fue entregado en el PAE de Cúcuta El alimento, que al parecer fue ofrecido en el Instituto Mercedes Ábrego, se encuentra en estudio.
268	11/09/2018	Bebé indígena falleció en Medellín, al parecer, por desnutrición La niña llegó a un hospital de la ciudad, desde un municipio del occidente antioqueño.
269	12/09/2018	Casa por cárcel al Alcalde de Ciénaga por irregularidades en el PAE Luego de varios días de audiencia, el juez determinó la medida de aseguramiento para el mandatario.
270	12/09/2018	Maestros realizarán nueva jornada nacional de protestas este jueves Las movilizaciones se realizarán este 13 de septiembre y comienzan a las 9 de la mañana.
271	12/09/2018	Arrancó el PAE- Plan de Alimentación Escolar en Cartagena
272	13/09/2018	Niños de Cartagena recibieron las primeras raciones del PAE A 100 de los 187 colegios incluidos en el programa llegó almuerzo, pan, leche y fruta.
273	13/09/2018	'Mantengamos el diálogo': Gobierno a profesores El Ministerio de Educación invita a los maestros a construir una agenda común.
274	14/09/2018	La millonaria inversión para un colegio que lleva cerrado tres años Concesionario al que le fue entregada su operación en Floridablanca, se negó a funcionar.
275	16/09/2018	Más gobierno, menos leyes La ley de presupuesto no lleva cupos indicativos, esencia misma de la 'mermelada', y eso es bueno.
276	18/09/2018	Nuevo lío para Alan Jara, le formularon cargos por contrato de PAE Por presuntas irregularidades, la Procuraduría también vinculó a exsecretaria de Educación del Meta.
277	19/09/2018	Gobierno Nacional asigna más 3.400 millones para el PAE en Antioquia En el departamento 53.000 estudiantes ya podrán contar con este servicio en el segundo semestre.
278	19/09/2018	El saqueo que produjo el revolcón al Programa de Alimentación Escolar Tamales facturados por empresas de grúas y pechugas vendidas por ferreterías, entre los escándalos.
279	19/09/2018	Las cartas de Duque contra la corrupción en la alimentación escolar El presidente Iván Duque presentaron su programa, que busca mejorar la cobertura y transparencia.
280	20/09/2018	Alcaldía de Dosquebradas vive en el limbo hace 17 días En la administración y en el concejo esperan que la justicia tome una decisión acerca del Alcalde.
281	20/09/2018	Gobierno plantea reducir hueco fiscal de 25 a 14 billones de pesos Luego de priorizar programas, Planeación Nacional halló que esos son los recursos necesarios.
282	21/09/2018	La eterna lucha de Leticia (Cartagena) por el agua potable Comunidades de dos veredas en Cartagena bloquearon el paso de embarcaciones por el Canal del Dique
283	22/09/2018	La calidad en la educación será un tema prioritario del ministerio' La ministra María Victoria Angulo anuncia que se harán estudios para evitar la corrupción en el PAE.
284	23/09/2018	El PAE, programa con buena calificación en Cali y el Valle El visto bueno del ministerio de Educación al Programa de Alimentación Escolar en la región.
285	24/09/2018	Desfinanciamiento de presupuesto, visión de Gobierno actual y anterior Comisiones económicas del Congreso podrían aprobar entre hoy y mañana la carta financiera.
286	02/10/2018	Cae exfuncionaria de Gob. Bucaramanga por irregularidades en contrato Fiscalía asegura que ella y otras dos personas se beneficiaron de coimas para adjudicar un contrato.
287	02/10/2018	Los gobernadores que enfrentan investigaciones en el país A propósito, el gobernador de Guainía fue citado por la Fiscalía a imputación de cargos.
288	03/10/2018	70 estudiantes se intoxicaron con desayuno en colegio del Atlántico Ocurrió en el Fernando Hoyos Ripoll, sede Divino Niño del municipio de Sabanalarga (Atlántico) PAE.
289	04/10/2018	Investigan intoxicación de 64 niños en colegio de Sabanalarga Autoridades de salud indagan la calidad de los alimentos suministrados por el PAE.

290	04/10/2018	El hambre en un país que a diario tira 26.700 toneladas de comida Proyecto de ley aprobado en primer debate busca que donar comida a punto de vencer sea obligatorio.
291	05/10/2018	Restaurantes escolares PAE en Medellín obtuvieron la más alta calificación La calificación fue entregada por el Ministerio de Educación al analizar tres colegios en Castilla.
292	09/10/2018	Cinco puntos claves del proyecto que aumenta penas para corruptos Al proyecto solo le falta un debate para convertirse en ley
293	12/10/2018	Más de 130 mil niños en Santander se quedaron sin alimentación escolar Denuncian que esta situación podría generar deserción escolar en el departamento.
294	12/10/2018	FECODE anuncia que entrará en paro nacional El gremio de maestros asegura que todavía no se ha definido fecha y duración.
295	18/10/2018	'En Colombia el hambre tiene rostro y paisaje': FAO Para el organismo, el país debe apuntarle a mejorar la infraestructura en las vías terciarias.
296	18/10/2018	Contralor sigue en su cargo pese a investigación de la Fiscalía Juan Carlos Granados solo hablará en la audiencia, hoy sigue con los temas que tiene en su oficina
297	19/10/2018	Maestros de colegios públicos anuncian paro nacional el 23 de octubre El cese de actividades durará 24 horas. FECODE anuncia "grandes tomas en las capitales".
298	21/10/2018	El gran pacto es contra el hambre Derrotar el hambre es la más importante exigencia ética en la búsqueda de la reconciliación.
299	22/10/2018	Educación y salud, focos de proyecto de presupuesto 2019 en Medellín La administración municipal propuso un presupuesto de 5,1 billones de pesos para el próximo año.
300	30/10/2018	Juez impone medida de aseguramiento al alcalde de Barbosa, Antioquia La medida se toma en el marco de una investigación sobre presunta corrupción en contratos públicos.
301	01/11/2018	Garantizan recursos para Plan de Alimentación Escolar PAE 2019 en Cali Si a vigencias futuras excepcionales por 64. 269 millones de pesos
302	08/11/2018	Con hambre no se aprende Reconocer el valor de la educación y el desarrollo de los niños más vulnerables es una obligación.
303	02/12/2018	Jornada electoral atípica de Riohacha será vigilada por Procuraduría Elecciones se dan luego de destitución del alcalde por irregularidades en la contratación del PAE.
304	05/12/2018	Nueva orden de captura contra exalcalde de Cartagena Esta vez es buscado por irregularidades en el manejo de recursos para la alimentación escolar PAE.
305	05/12/2018	Así saquearon el erario con el PAE en Cartagena El millonario desvió de recursos con este programa, por ejemplo, pechugas de pollo a 40 mil pesos
306	07/12/2018	Exalcalde de Cartagena podría ir preso por presunto saqueo al PAE El popular Manolo Duque, que acaba de recuperar su libertad, otra vez responde ante la justicia.
307	09/12/2018	11'674.951 colombianos contra la corrupción EL TIEMPO escogió como personaje del año a los colombianos que manifestaron su inconformismo.
308	11/12/2018	Fiscalía pide cárcel para exalcalde de Cartagena por detrimento a PAE Durante la administración de Manolo Duque, en 2016, se embolataron 4.500 millones de pesos del PAE.
309	13/12/2018	Las millonarias multas por robo al PAE en Cartagena Exalcalde Duque y cinco personas más a pagar millonarias compensaciones antes de casa por cárcel

Anexo 3: Entrevista a Contraloría

Entrevista: Contralor Dr. Gustavo Castañeda. Contraloría General del Departamento

Investigador: ¿Qué normas están aplicando para la gestión del riesgo por corrupción en las entidades públicas del departamento?

Entrevistado: La Contraloría General de la República está alineada con las normas **ISSAI**, que son normas internacionales de auditoría para entidades de fiscalización superior, que aglutina todos los entes de fiscalización gubernamental del mundo, pero hay una organización que se llama la **INTOSAI**, que trabaja a nivel internacional, y que para Latinoamérica se llama **OLACEFS**, esa entidad sacó unas normas donde señala cuál es la metodología que se debe utilizar para realizar controles gubernamentales de gestión del riesgo en el mundo y Colombia las adoptó, toda vez que nuestra metodología es selectiva.

Investigador: ¿Qué instrumento maneja la Contraloría para hacer seguimiento y auditoría a las escuelas, colegios y universidades públicas sobre los riesgos de corrupción?

Entrevistado: La Contraloría maneja un instrumento ya diseñado por organismos internacionales externos con los cuales aplican la “prueba de recorrido” y se les pregunta a los funcionarios: ¿Cómo desarrolla su procedimiento? ¿Cuál es el paso a paso que tienen para el control en su institución? ¿Qué actividades despliegan para alcanzar un objetivo como es el de prevenir un factor de riesgo de corrupción? Por ejemplo, se les pregunta si el objetivo de ellos es sacar los registros contables, o generar un manejo adecuado de inventario, todo esto tiene que tener un procedimiento, que a su vez en Colombia tiene que estar reglamentado por la Ley 943 que adoptó Colombia del MECI, pero posteriormente se generó una norma que se llama el **Estatuto Anticorrupción la Ley 1474 de 2014**, que obliga a todas las entidades a generar una serie de acciones para matizar los riesgos. Uno de ellos es el riesgo de corrupción, que es el riesgo de fraude. La Contraloría va a las entidades y en aplicación de esas normas la 943 y la 1474, le preguntamos a la entidad que nos muestre su mapa de riesgos de corrupción, las escuelas y colegios en Colombia que administren recursos públicos tienen que tener un mapa de riesgos de corrupción.

El mapa de riesgos de corrupción lo debe tener cada entidad, debe construirlo con sus propios funcionarios y valorar aquellas situaciones que puedan generar un riesgo de manejo indebido de los recursos públicos por dolo (cuando hay corrupción, fraude, cohecho, todas esas figuras se llaman de dolo), cuando hablamos de daños patrimoniales al Estado pueden haber dos causas, una por dolo, u otro por culpa grave.

Investigador: ¿Cómo asesoran a la entidad educativa para prevenir los riesgos de corrupción en el PAE?

Entrevistado: Cuando vemos en la Ley 1474 de corrupción, se consultan qué hechos pueden ser riesgos para adoptar controles, o sea, la entidad debe aprender a valorar los riesgos para meterles controles, si la entidad no sabe dónde se puede equivocar, mucho menos va a saber dónde controlar. Lo que se busca con la estrategia metodológica de valoración de riesgos “accountability” es advertir aquellos hechos ocultos o vulnerables para colocarle una cortapisa para prevenir los riesgos en la entidad. La entidad debe buscar los hechos que son vulnerables para fomentar controles y así matizar el riesgo.

Investigador: ¿Qué tipo de problema ha encontrado en las instituciones de educación y en programas como el PAE, en cuanto a los riesgos y el impacto de la política anticorrupción actual?

Entrevistado: Uno de los grandes problemas que se han encontrado desde los organismos de control en las instituciones y los programas para el cuidado de los escolares es la tergiversación del principio de autonomía y por otro lado se ve mucho la malversación de fondos.

Investigador: ¿Las instituciones educativas están aplicando los estatutos anticorrupción?

Entrevistado: Es propio del deber ser o como referenciador ideal de una buena administración de la entidad pública, el detectar los riesgos en su entidad y hallar las estrategias para detectar riesgos y controlarlos. Las universidades y escuelas deben aplicar el Estatuto anticorrupción, deben tener un mapa de riesgos, donde determine situaciones probables de malversaciones, es decir, detectar riesgos de corrupción y adoptar mecanismos, independiente de qué tipo de entidad sea, lo tiene que hacer, no sólo porque lo obliga la ley, sino para tener una mejor subsistencia.

Investigador: ¿Existen en este momento planes, programas o proyectos que permitan una mejor gestión del riesgo en las entidades públicas?

Entrevistado: Hoy en Colombia, cuando se hacen auditorías en las instituciones públicas como la educativa, la Contraloría verifica los informes de auditoría de las universidades y escuelas públicas y luego procede a diagnosticar un plan de mejoramiento. La Contraloría genera esos informes, y además es una exigibilidad de los entes de control interno y externo. Cuando se generan presuntas atipicidades en la entidad, ella tiene la obligación legal y administrativa de implementar los planes de mejoramiento, los cuales buscan reconocer cual fue la causa de la no conformidad encontrada, es decir, por ejemplo, en materia de contratación, sobrecostos, o sobre un debido manejo de cotización, la entidad debe determinar causas y riesgos, y hacer una acción de mejora, o una acción correctiva, o una acción preventiva, esta última debería ser

Anexo 4. Encuestas a dos escuelas manizaleñas

CUESTIONARIO N° _____ Fecha de diligenciamiento _____ Responsable _____

1. **Título:** Encuesta sobre percepción de la corrupción PAE en población del sector de educación.

Presentación: Esta encuesta tiene como propósito sondear las percepciones de un grupo específico de personas profesores y alumnos de un colegio público y uno privado, respecto a la corrupción en la educación, Colombia.

De acuerdo con lo anterior se diseñó una encuesta de percepción, abordando en ella los siguientes ejes temáticos:

- Información socio-demográfica básica.
- Percepción sobre las prácticas de corrupción en la educación.
- Percepción cultural y social sobre grados de corrupción según los grupos específicos.
- Percepciones relacionadas con las formas de lucha contra la corrupción (institucional: Contraloría Departamental, Superintendencia y Secretaria Departamental)

Las encuestas serán aplicadas usando para ello un aval ético y un consentimiento informado, los nombres de los participantes serán anonimizados y a ella sólo tendrán acceso los investigadores. Con los datos recolectados se construirá una base de datos donde la información personal “desaparece” y se comienza a trabajar con agregados de información, a los cuales se les dará un tratamiento de análisis cualitativo. Durante la encuesta, el encuestado puede formular preguntas y solicitar aclaraciones respecto a la investigación. De igual manera, el encuestado en cualquier momento de la encuesta puede suspender el suministro de la información y pedir al encuestador que le sea devuelto el cuestionario con la información que hubiese suministrado.

De antemano gracias por participar.

He sido informado sobre los propósitos de la investigación y estoy dispuesto a suministrar la información del siguiente cuestionario. _____ (Firma).

A. INFORMACIÓN SOCIO DEMOGRÁFICA

1. Nombre ficticio o seudónimo: _____
2. Género Hombre__ Mujer __
3. Lugar de nacimiento: Municipio _____
4. Edad actual en años cumplidos: ____
5. ¿Dónde vive usted? _____
6. ¿Usted actualmente a qué se dedica? 1= Alumnos () académicos ()
7. ¿En qué estrato socioeconómico se ubica? (clasificación de 1 a 3, siendo 1 bajo-bajo y 3 alto)
1= estrato bajo () 2= estrato medio () 3=estrato alto ()
8. ¿en qué nivel educativo se ubica?
1= Secundaria (), 2= universitaria (), 3= Avanzada ().
9. Actualmente ¿Conoce usted algún caso cercano de corrupción? 1= Si (), 2= NO (),
10. Describa cuáles _____

- B- Percepción de prácticas de corrupción en general

B.1 Conocimiento de la corrupción

Las siguientes preguntas pretenden indagar sobre los conocimientos de las prácticas de corrupción en el país.

11. ¿Para usted que es corrupción?

(Respuesta abierta)

12. ¿sabe usted qué medidas se toman para el control y lucha contra la corrupción en Colombia?

1= si (), 2= no (),

¿Mencione tres medidas que usted considere más importantes?

13. Para usted cuáles son los mecanismos de control de la corrupción que se ejercen en el país? (Solo si conoce algunos procesos penales)

14. De este listado enumere de 1 a 10 que institución ejerce mayor control de la corrupción siendo 1 la entidad que mayor coerción ejerce.

1= Contraloría General de la República ()
2=Policía Nacional ()
3= Superintendencia ()
4= Procuraduría General de la Nación ()
5= Corte Suprema de Justicia ()
6= Defensoría del Pueblo ()
7= Fiscalía General de la Nación ()
8= Auditoría General de la Republica ()
9= Consejo de Estado ()
10= medios de comunicación ()
11 Control ejercido por la sociedad, veedurías ()
Otros, ¿Cuál? _____

15. ¿cree que las estrategias de control de lucha contra la corrupción han funcionado?

1= si () 2= no ()

¿Por qué?

16. ¿Qué grupo ha incidido mayormente a esclarecer el tema de la corrupción en Colombia?

1= Jueces ()
2= Políticos ()
3=Clérigo ()
4=medios de comunicación ()
5=Académicos ()
6= Magistrados ()
7= Humans Rights, Amnistía Internacional ()
8= Organismos internacionales ()
9=otros, ¿Cuales? _____

17. ¿Del siguiente listado, qué le generó mayor preocupación sobre acontecimientos relacionados a los escándalos de corrupción en el país?

- 1= Odebrecht ()
- 2= Carrusel de la contratación ()
- 3= Interbolsa ()
- 4= Parapolítica ()
- 5= Reficar ()
- 6= Agro ingreso Seguro ()
- 7= PAE ()

Otros, ¿Cuáles? _____

18. Del siguiente listado, califique de 1 a 6 las siguientes Instituciones teniendo en cuenta el grado de complicidad con escándalos de corrupción; siendo 1 de mayor grado de implicación frente al tema.

- 1= Congreso ()
- 2= Presidente ()
- 3= Policía Nacional ()
- 4= Entidades de Salud ()
- 5= El Congreso de la Nación ()
- 6= La Corte Suprema de Justicia ()
- 7= Instituciones de Educación ()
- 8= Otros, ¿Cuáles? _____

19. ¿Cuál agente institucional de este listado tiene mayor "responsabilidad" en la permisón, o extensión o legitimación de la práctica corrupta?

- 1= Gobierno ()
- 2= Fuerzas Armadas Nacionales ()
- 3= Policía Nacional ()
- 4= Entidades públicas del Estado ()
- 5= El Congreso de la Nación ()
- 6= La Corte Suprema de Justicia ()
- 7= Instituciones de Educación ()
- 8= Otros ¿Cuál? _____

20. ¿Cómo es su evaluación respecto a la captura y sanción a quienes incurrieron en corrupción?

- 1. No hubo resultados ()
- 2. Hubo pocos resultados ()
- 3. Hubo buenos resultados ()
- 4. Nunca recibió información ()

21. En los casos de delitos de corrupción que no se denunciaron, ¿Por qué cree usted que no se denunció?

- 1. No hay confianza en la institucionalidad ()
- 2. No hay confianza en la justicia ()
- 3. Las personas no tienen tiempo-o el trámite es complicado ()
- 4. Hay temor por represalias ()
- 5. Teme mala imagen ()

6. No sirve para nada ()

7. Otros: _____

B.2: • percepciones sobre las prácticas de control de la lucha contra la corrupción:

Las siguientes preguntas pretenden indagar sobre las percepciones de control de la lucha contra la corrupción.

22. ¿Cómo percibe la vulneración de los derechos por las prácticas de corrupción en los ámbitos de la educación pública?

1=alto () 2=medio () 3=bajo () 4=nulo ()

23. ¿Percibe el escándalo de la corrupción en los medios de comunicación cómo un tipo de violencia en Colombia?

1= SI __ 2= NO __ ¿Cómo? _____

24. ¿Qué espacio social cree usted que se ve más afectado por las prácticas de corrupción en la educación?

1= El espacio rural () 2= El espacio urbano () 3= ambos ()

25. ¿En qué encuadre delictivo coloca la corrupción en la educación?

- 1= Organización de redes clientelares en las entidades ()
- 2= Enriquecimiento ilícito por celebración de contratos ficticios ()
- 3= Concierto para delinquir y alianzas con beneficios a terceros ()
- 4= Soborno y pago de coimas ()
- 5= Falsedad de documentos y/o beneficiarios fantasma ()
- 6= Trafico de influencias para adjudicación de contratos ()

7= Otros, ¿Cuáles? _____

26. ¿Con qué hechos usted mide el impacto o efecto de la corrupción en el ámbito educativo? Enumere de 1 a 7 acorde al siguiente listado, siendo 1 el hecho de mayor incidencia.

- 1= disminución de la calidad y de los gastos de la educación en el país ()
- 2= Poca inversión económica ()
- 3= Reducción de la cobertura neta educativa ()
- 4= Deserción escolar ()
- 5= Tolerancia y naturalización hacia este tipo de prácticas ()
- 6= Bajo control y supervisión de los recursos ()
- 7= Poca presencia del Estado ()
- 8=Otros, ¿Cuáles? _____

27. ¿Cuál de las siguientes causas de corrupción son las que mayormente se dan en el ámbito educativo?

- 1. Ausencia de normas, reglamentos, políticas y leyes ()
- 2. Debilidad de los sistemas de aplicación ()
- 3. Bajo nivel de los sistemas de control y supervisión ()
- 4. Falta de responsabilidad del cuidado de lo público ()
- 5. Falta de transparencia ()
- 6. Falta de integridad ()
- 7. Salarios bajos a los docentes ()
- 8. Ganancias altas en comparación al riesgo ()
- 9. Bajos niveles de sanción ()

Otros: _____

28. ¿Cuál de las siguientes instituciones deberían tener un papel más importante en el control de la lucha contra la corrupción?

1. Gobierno ()
2. Corte y Fiscalía ()
3. Policía ()
4. Organizaciones Nacionales e internacionales ()
5. Otros: _____

29. En su opinión usted considera que la justicia ha podido resolver los problemas de corrupción en Colombia si () no () (si respondió sí, pase a la pregunta 30)

30. ¿De la lista, cuales son los tres problemas de corrupción más importantes que no ha podido resolver la justicia en Colombia?

- 1= No hay control en las estructuras clientelares al interior de las entidades ()
- 2= No hay reformas estructurales en decretos y normas sancionatorias ()
- 3= Bajo control de mafias y dineros que incursionan en el sistema educativo ()
- 4= No hay seguimiento sobre la relación entre contratación pública y los altos mandos de poder ()
- 5= Poco control y supervisión del Estado ()
- 6= Aumento de redes de poder para desviar recursos ()
- 7= Otro. ¿Cuál?

31. ¿Qué medios de comunicación ha usado usted para informarse sobre los escándalos de corrupción en Colombia?

- 1= Periódicos y/o revistas () 2= televisión () 3= redes sociales () 4= radio ()
- 5=Otro: x ¿Cuál? _____

Gracias por su colaboración.

Anexo 5. Registros fotográficos de trabajo de campo manifestaciones estudiantiles



Foto: Afiches tomados de (Corporación Cívica de Caldas. CCC [Publicación de Facebook]. Recuperado de: <https://www.facebook.com/corporacioncivicadecaldas>).



Foto: Movilización estudiantil por una educación digna. Manizales, 2018



Foto: Paro Nacional por el NO a la reforma tributaria. Manizales, 2021

Referencias bibliográficas

- Ardila Pinto, Ana Marcela, Villamizar Duarte Natalia (2018). Ciudadanías en movimiento: construcción social de instrumentos de políticas de movilidad en Bogotá y Belo Horizonte, 1995-2015. *Universitas humanística*. No 85 Bogotá Jan/june.
- Arjona Trujillo Ana María (2002). La corrupción política: Una revisión de la literatura. Documentos de trabajo 02-14 serie de economía 04 julio. Departamento de economía, universidad Carlos III de Madrid. Cita a Gibbons Gibbons, K., 1989. "Toward an attitudinal definition of corruption". Disponible en: <http://docubib.uc3m.es/WORKINGPAPERS/DE/de021404.pdf>
- Aruguete, N. (2015). El poder de la agenda: política, medios y público. 1ª ed, editorial Biblos. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pág. 199
- Arzaluz, Socorro (2002). Participación ciudadana en la gestión urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- Barbero, Jesús Martín (2007). La ciudad: entre medios y miedos. Artículo publicado en: *Ciudadanías del miedo*, 2000, Caracas, Nueva Sociedad, 29-35. Susana Rotker (editora).
- Benavides Ortiz Édison (2012). Efectos de la corrupción sobre la calidad de la salud y educación en Colombia 2004-2010. *Revista Tendencias de la facultad de Ciencias Económicas y Administrativas*. Universidad de Nariño. Vol. XIII. No. 1. 1er. Semestre, p, 9-35. Disponible en: <file:///C:/Users/jhova/Downloads/DialnetEfectosDeLaCorrucionSobreLaCalidadDeLaSaludYEduca-4023928.pdf>
- Bernal Guerrero Juan Carlos, Alicia Márquez Murrieta, Gabriel Nardacchione y Sebastián Pereyra (coord.) (2018). *Problemas públicos: controversias y aportes contemporáneos*. 1 ed. Ciudad de México. Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora. México.
- Bernard Cohen. (1993 [1963]) *The Press and Foreign Policy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Blumer, Herbert (1982). *Interaccionismo Simbólico: Perspectiva y método*. Editorial Hora. Barcelona, España.
- Boletín informativo, taller de Manizales 5, 2019 en: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/Documents/Boletin%20informativo-%20Taller%20Manizales-5.pdf>
- Bonilla Vélez, J., Cataño, M., Rincón Rodríguez, O., & Zuluaga, J (2012). *De las audiencias contemplativas a los productores conectados: mapa de los estudios y de las tendencias de ciudadanos mediáticos en Colombia*. Bogotá, Colombia. Sello Editorial Javeriano.

- Caiden, Gerald (2001). Tendencias actuales en la ética del servicio público. Revista gestión y política pública. Volumen X, Número 2, II semestre. Disponible en: http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/11634/1/DOCT2064251_ARTICULO_3-VOLXNUM2.PDF
- Camacho Guizado, A. (1981). Droga, corrupción y poder: marihuana y cocaína en la sociedad colombiana, Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- Camacho, A y E. Conover (2011). Manipulation of social program eligibility. American economic journal. Economic policy 3, 41-65.
- Caparrós Fabián, Eduardo A (2003). La corrupción de agente público extranjero e internacional, Valencia.
- Cárdenas, J., y Mijangos, L. (2006). Acerca del marco teórico de la corrupción. Repositorio Universidad Autónoma de México, 1-61.
- Cárdenas, S. (2012). Evaluación del impacto del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) como herramienta de gestión para algunas entidades públicas de la ciudad de Palmira.
- Cárdenas, S. (2012). La corrupción en sistemas educativos: una revisión de prácticas, causas, efectos y recomendaciones. Revista Electrónica de Investigación Educativa, 14(2), 51-71. Disponible en: <http://redie.uabc.mx/vol14no2/contenido-cardenas.html>
- Carvajal, L. (2012). El poder de la corrupción en Colombia. Bogotá: Ediciones B.
- Cefaï, D. (1996). La construction des problèmes publics. définitions de situations dans des arènes publiques. Réseaux, 75, 43-66.
- Cefaï, D. y Trom, D. (2005). Retour sur la sociologie des problèmes publics. UN entretien avec Joseph Gusfield. Secret/Public, 0, 209-222.
- Cefaï, Daniel (2014). Investigar los problemas públicos: con y más allá de Joseph Gusfield, en Gusfield, Joseph (2014) La cultura de los problemas públicos, Buenos Aires, siglo XXI.
- Cepeda Ulloa, F (1994). La corrupción administrativa en Colombia: Diagnostico y recomendaciones para combatirla. Bogotá tercer mundo editores.
- Chapman, W. D. (1997). Las estrategias anticorrupción: presente y futuro. En F Cepeda Ulloa, la corrupción en Colombia (págs. 199-209). 2011. Bogotá: PNUD tercer mundo editores.
- Chapman, W. D. (2005). The sectorial dimensions of corruption: Education. En B. I. Spector, Fighting corruption in developing countries, strategies and analysis, Connecticut, EUA: Kumarian Press.
- Colombia, Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República, 2014 en: http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/informe_secretaria_transparencia2014.pdf).

- Colombia, Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República, 2014 en: http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/informe_secretaria_transparencia2014.pdf).
- Contraloría General de Caldas (2020). Plan anticorrupción y atención al ciudadano. Disponible en: <https://contraloriageneraldecaldas.gov.co/plan-anticorrupcion/>
- Corporación Cívica de Caldas. (Marzo 2020). Historia de la Corporación. Disponible en: <https://www.corporacioncivicaecaldas.com/historia>.
- Costantini Tonkonoff, Sergio E (2012). Las funciones sociales del crimen y el castigo. Una comparación entre las perspectivas de Durkheim y Foucault. Sociología (MEX) VOL. 27, No. 77 México sep./dic. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732012000300004
- Dussel, Enrique (1998). Ética de la Liberación. En la edad de la globalización y de la exclusión. Trotta, Madrid.
- Dussel, Enrique (2004). Dialogo con John Holloway: sobre la interpelación ética, el poder, las instituciones, y la estrategia política, En revista Herramienta Núm. 26, julio, Buenos Aires.
- Espinosa Moreno, María Fernanda. De Damnificados A Víctimas. La Construcción Del Problema Público De Los Afectados Por La Violencia En Colombia (1946-1991).
- Feagin, Joe, Anthony M. Orum y G. Sjoberg (eds.) (1991), A Case for Case Study, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Fleitas Ortiz de Rozas, Diego; Lodola, Germán y Flom, Hernán (2014). Delito y Violencia en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, AOA-V-APP.
- Forero Londoño, Fernando (2015) La Violencia Escolar como Problema Público: Construcción Social, Discurso Oficial y Trayectoria Juveniles. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Doctorado Interinstitucional en educación. Bogotá, DC. Colombia. Université de Bourgogne Doctorat en Sciences de L'éducation Dijon. Francia. Recuperado de: <http://repository.udistrital.edu.co/bitstream/11349/4420/1/ForeroLondo%C3%B1oFernando2016.pdf>
- G, Perry (2018). La corrupción en Colombia. Reflexiones y Propuesta. Disponible en: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3642/LIB_2018_Corrupci%C3%B3n_Colombia.pdf?sequence=12&isAllowed=y
- Galar, Santiago. (2015). Espacios públicos locales e inseguridad: reconfiguración a partir de casos conmocionantes en capitales provinciales (La Plata y Mendoza 2005-2013). Tesis de doctorado, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.

- Garay S, Luis Jorge (nov, 2020). Aparatos estatales y luchas de poderes: de la captura a la cooptación y a la reconfiguración. Heinrich Böll Stiftung, Bogotá.
- Garay S, Luis Jorge, Isaac de León Beltrán y Guerrero Bernardo (2008). La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia.
- García Eloy. (2010). Historia Fiorentina de Maquiavelo. Disponible en: <file:///C:/Users/jhova/Downloads/Dialnet-IstorieFiorentineDeMaquiavelo-3229885.pdf>
- Giroux, H. (2006). La escuela y la lucha por la ciudadanía. España: Siglo XXI Editores.
- Gobernación de Caldas. (27, Nov, 2017). “650 mil millones de pesos, el presupuesto que aprobó la asamblea para Caldas”. Disponible en: <https://caldas.gov.co/index.php/prensa/noticias-gobernacion/noticias/4117-650-mil-millones-de-pesos-el-presupuesto-que-aprobo-la-asamblea-para-caldas-en-el-2018-vias-e-infraestructura-educativa-con-las-mayores-inversiones>
- Goffman, Erving (2000). “Rubor y organización social”, en Sociologías de la situación, Colección Genealogía del Poder, núm. 32, Ediciones La Piqueta, Madrid, España.
- González Espinosa, A.C. (2011). Medir la corrupción. En D.A. pública, riesgos de corrupción en la administración pública. Bogotá Tercer Mundo, p. 49-80.
- Gramsci, A. (1981). La alternativa pedagógica. Barcelona: Fontamara.
- Guerrero, M. F (2007). Subjetividad, cultura política y corrupción. Bogotá, ILAE. Esp. Caps. Noveno “Hábitos de pensamiento inadecuados en el estudio de la corrupción” pp. 161-181 y Décimo: “Un estudio psicológico de actitudes corruptas desde la perspectiva de la acción moral”, 183-200.
- Gusfield, Joseph (1963). Symbolic Crusade: Status Politics and the American Temperance Movement Urbana. University of Illinois Press.
- Gusfield, Joseph (1981). The Culture of Public Problems: Driving, Drinking and the Symbolic Order. Chicago: University of Chicago Press.
- Hallak, Jacques y Poisson, Muriel. (2002) Ethics and corruption in education: Results from the expert workshop held at IIEP. París: UNESCO.
- Hallak, Jacques y Poisson, Muriel. (2007). Corrupt schools, corrupt universities: What can be done? Paris: International Institute for Educational Planning (IIEP), UNESCO.
- Hernández Sampieri, R.; Fernández-Collado, C. & Baptista Lucio, P. (2006). Metodología de la Investigación. 4ª ed. Ciudad de México, McGraw-Hill. Disponible en: https://competenciashg.files.wordpress.com/2012/10/sampieri-et-al-metodologia-de-la-investigacion-4ta-edicionsampieri-2006_ocr.pdf
- Hincapié Uribe, María Teresa (2003) Estado y sociedad frente a las víctimas de la violencia», Estudios Políticos Universidad de Antioquia 23 9-25.

- Howard S. Becker (1963). *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. Free Press of Glencoe: Glencoe, Illinois.
- Hurtado, J. (2010). *Guía para la comprensión holística de la ciencia*. Tercera Edición. Caracas: Fundación Sypal.
- Índice de Transparencia Departamental por Colombia. (2017). Reporte Final de Resultados Gobernación de Caldas. Disponible en: <http://indicedetransparencia.org.co/portals/0/Documentos/2017/Gobernaciones/Ficha%20Resultados%20Gobernacio%CC%81n%20de%20Caldas.pdf>
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2008). *Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2007*.
- Kaufmann, Daniel (2000). *Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica. Perspectivas en Política, Economía y Gestión Vol. 3, n° 2, p. 367-387.*
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2004). *Governance matters III, Governance Indicators for 1996, 1998, 2000 and 2002. World Bank economic review, No. 18 253- 287.*
- Kessler, G; Oyhandy A; Rodríguez E, (2011). *Seminario. Cuestión criminal e Inseguridad en América Latina: Debates actuales. Universidad Nacional de La Plata. Provincia de Buenos Aires.*
- Kessler, Gabriel (2002). *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires. Buenos Aires: IPE-UNESCO.*
- Kessler, Gabriel (2012). “Delito, sentimiento de inseguridad y políticas públicas en la Argentina del siglo XXI”, en Zavaleta Betancourt, José Alfredo (coord.): *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina. Buenos Aires, CLACSO.*
- Kessler, Gabriel. (2009) *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito. Caps. 2. Págs. 67-103. Buenos Aires.*
- Klitgaard, R. (1990). *Controlando la corrupción. La Paz, Ed. Quipos.*
- Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido. Teoría y Práctica.*
- López, Claudia y Sevillano, Oscar (2008). *Balance político de la parapolítica. Arcanos, publicación de la corporación Nuevo Arco iris. Año 11, No. 14.*
- Lorenc Valcarce, Federico. (2005^a). *Orden, derechos y delitos. La inseguridad en la agenda pública argentina. Ponencia presentada en el 7º Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba.*
- Marradi, A., Archenti, N.; & Piovani, J. I. (2011). *Metodología de las ciencias sociales (1a ed.--).* Buenos Aires: Cengage Learning.
- Martínez, J. (2004). *Corrupción de Estado en CONALITEG. Vamos México: El Peón de la Reina. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.*

McCombs, M. (1977). "Newspapers versus television: mass communication effects across time", en D, Shaw y M, McCombs (Eds), the emergence of American political issues: The agenda setting function of the press, Saint Paul, West: 89-106.

McCombs, M. (2006). Estableciendo la agenda. El impacto de los medios en la opinión pública y el conocimiento, Barcelona. Paidós.

Medina Gallego Carlos (2010). Conflicto armado, corrupción y captura del Estado. De la perversión de los procesos económicos públicos a la cooptación política de Estado por las fuerzas ilegales. Revista Ciudad Paz-ando Publicación semestral Vol. 3, núm. 1. <file:///C:/Users/jhova/Downloads/7360-Texto%20del%20art%C3%ADculo-34218-1-10-20140904.pdf>

MEN (2017). Por qué el PAE en el MEN. Historia. Disponible en: <https://www.mineduacion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Programa-de-Alimentacion-Escolar-PAE-/Acerca-de/349942:Que-es-el-PAE>

Mény, Yves. (1996). Política, corrupción y democracia. Política y gobierno, III (1), 155-171. Disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/561/687>

Ministerio de Educación Nacional. (25 de enero del 2016). *Vamos a enfrentar y acabar con las mafias que se están robando los recursos de la alimentación escolar: Gina Parody*. De la versión impresa / Disponible en: https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-356618.html?_noredirect=1

Ministerio de Justicia y del Derecho (1996). Informe contra la corrupción: 18 meses después. (Evaluación e impacto de la Ley 190 de 1995: Estatuto anticorrupción), Bogotá.

Muñoz Gallego, M., Canevello, S. y Cerrito, I. (2010). Reflexiones en torno a la educación en contextos de encierro y la aplicabilidad de los derechos humanos. Una construcción de todos. Avance de investigación. Recuperado: <https://revistas.uis.edu.co/index.php/revistacyp/article/view/7568/7808>

Muñoz Gallego, Mónica (2019) Crímenes y parapolítica en Colombia en el siglo XXI: Análisis de tres casos a partir de los medios escritos de comunicación (Tesis de posgrado). -- Presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para optar al grado de Doctor en Ciencias Sociales. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1799/te.1799.pdf>

Newman Pont Vivian y Ángel Arango María Paula (2017). Sobre la corrupción en Colombia: Marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. Cuadernos Fedesarrollo, No. 56. Bogotá. Disponible en: http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3436/CDF_No_56_Agosto_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Noam Chomsky; Edward S. Herman. (1988). Los Guardianes de la libertad. (Título original, en inglés, Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media). 1ª edición. Barcelona.
- OCDE. (2016e). Strengthening Anti-corruption and Integrity for Productivity, Inclusiveness and Development. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Olivera Rojas, Fiorella del Pilar (2018) Conciliación con corresponsabilidad de la vida familiar y laboral: análisis de la construcción como problema público en Colombia durante el cuatrienio 2014-2018. Maestría en Gobierno y política pública Universidad Externado de Colombia Bogotá D.C. Recuperado de: https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/2442/1/JIA-spa-2018-Conciliacion_con_corresponsabilidad_de_la_vida_familiar_y_laboral_analisis_de_la_construccion_como_problema
- Oszlak, O (2006). ¿Estado de corrupción o corrupción del Estado? Los miedos de los argentinos ensayos sociopolíticos y culturales, Buenos Aires, CEDES.
- Oyhandy, Angela. (2010). Inseguridad, Orden y Castigo en el México actual: Un análisis de los discursos Públicos: 1994-2008. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. EN: Actas. La Plata: UNLP. FAHCE. Departamento de Sociología (PONENCIA)
- Pereyra, S. (2013). Política y transparencia. La corrupción como problema público. Argentina: siglo veintiuno editores.
- Pereyra, Sebastián (2008). ¿La lucha es una sola? La movilización social entre la democratización y el neoliberalismo, Buenos Aires, UNGS-Biblioteca Nacional.
- Rabotnikof, N (1995). “El espacio público: variaciones en torno a un concepto” en Rabotnikof, N., Velasco, A., e Y turbe, C “La tenacidad de la política”, IIF-UNAM, México., p. 48-67.
- RCN Radio (2018). Firman en Caldas contrato para el Plan de Alimentación escolar. RCN radio, 23 de enero del 2018. Recuperado de <https://www.rcnradio.com/colombia/eje-cafetero/firman-caldas-contrato-plan-alimentacion-escolar>.
- Revista Semana. (21 de febrero del 2020). Unidad de alimentación escolar operará desde marzo, ¿el fin de la corrupción en el PAE? Disponible en: <https://www.semana.com/educacion/articulo/unidad-de-alimentacion-escolar-operara-desde-marzo-el-fin-de-la-corrupcion-en-el-pae/652937/>
- Rey German. (2007). El cuerpo del delito. Representación y narrativas mediáticas de la seguridad ciudadana. Bogotá, Centro de Competencia en comunicación para América Latina – de la fundación Friedrich.
- Rodríguez García, Nicolás (2004). La necesaria flexibilización del concepto de soberanía en pro del control judicial de la corrupción, en Rodríguez García, Nicolás y Eduardo Fabián Caparrós

- (coords.), La corrupción en un mundo globalizado análisis multidisciplinar, Salamanca, Ratio Legis, p. 243.
- Rodríguez, Ávila S. P. Memoria y Olvido (2013) Usos Públicos del Pasado en Colombia, 1930-1960. Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de: Doctor en Historia
- Rodríguez-Raga, J. C. y Selligson, M. (2010). Cultura política de la democracia en Colombia. Bogotá: Iapop, Observatorio de la Democracia, Vanderbilt University, CNC y Universidad de los Andes.
- Sánchez, Gómez Gonzalo (2006). Guerras, memoria e historia. Instituto de estudios políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. La Carreta Editores. PNUD, CAF, Bogotá.
- Sautu, Ruth; Boniolo, Paula; Dalle, Pablo; Elbert, Rodolfo. (2005). Recomendaciones para la redacción del marco teórico, los objetivos y la propuesta metodológica de proyectos de investigación en ciencias sociales. En publicación: Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. CLACSO, Colección Campus virtual, Buenos Aires, Argentina, p 192.
- Secretaria de transparencia (2019). Boletín informativo, taller de Manizales Corporación Cívica de Caldas y la Universidad de Manizales. Disponible en: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/Documents/Boletin%20informativo-%20Taller%20Manizales-5.pdf>
- Schillagi Carolina. (2011). Problemas públicos, casos resonantes y escándalos, Polis [En línea], 30 | 2011, Publicado el 04 abril 2012, consultado el 19 mayo 2020. Disponible en: <http://journals.openedition.org/polis/2277>
- Szelubski, Jorge Marcelo (2009). La corrupción: embate a la democracia latinoamericana. Un enfoque transdisciplinario. Facultad de estudios para graduados doctorado en ciencia política. Disponible en file:///C:/Users/jhova/Downloads/Universidad_de_Belgrano_Las_tesis.pdf
- Suárez Pinzón Ivonne. (2014). El “análisis de redes sociales” una herramienta para el estudio de la sociabilidad y una metodología para el análisis estructural. Revista Cambios y Permanencias N° 5. Disponible en: <https://revistas.uis.edu.co/index.php/revistacyp/article/view/7180>
- Tanaka, Shinichiro (2001). “Corruption in education sector development: a suggestion for anticipatory strategy”, International Journal of Educational Management, Vol. 15 Issue 4, p. 158-166. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/09513540110394384>
- Tanzi Vito (1998). “Corruption around the world – Causes, consequences, scopes and cures”. Documento de Trabajo – Fondo Monetario Internacional. 1998.

- Thoumi, F. (2009). Las drogas ilegales, el fracaso de la política antinarcoóticos y la necesidad de reformas institucionales en Colombia. En Tokatlián, J.G. La guerra contra las drogas en el mundo andino. Hacia un cambio de paradigma, Buenos Aires, Libros del Zorzal, p., 51-123.
- Transparencia Internacional (2010). Índice de Transparencia Municipal, resultados 2008-2009.
- Transparencia Internacional (2015). Corruption perceptions index.
- Transparency International (2013). Global Corruption Report: Education. Abingdon, UK, Routledge. ____.
- 2017a. Anti-corruption glossary. Berlín.
- UNODC. (2015). Tipologías de corrupción. Bogotá Colombia, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la alcaldía mayor de Bogotá. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Agosto/Tipologias_de_corrupcion.pdf
- Uprimny Rodrigo (2010). Legitimidad, clientelismo y política en Colombia, un ensayo de interpretación, cuadernos de economía, p. 113 - 164.
- Vargas Fonseca, A.D (2014). Rupturas en las connotaciones de corrupción: de la ley 190 de 1995 a la ley 1474 de 2011 del orden nacional, Bogotá Escuela Superior Administrativa Pública. Tesis de Grado.
- Vergel Tovar, C. (2018). Conflicto armado y feminismo de Estado: la incursión de la problemática de la guerra en la acción pública para las mujeres en Colombia. Foro, Revista De Derecho, (29), 89-115. <https://doi.org/10.32719/26312484.2018.29.5>
- Villamil, Jesús Emerio. (2017). La corrupción en Colombia, aproximaciones conceptuales y metodológicas para abordarla. Un análisis de las entidades de control e investigación y estudio de casos 2010-2014. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, Medellín, Colombia. Disponible en: <http://bdigital.unal.edu.co/57082/1/74261112.2017.LaCorrupcionenColombiaaproximacionesconceptualesymetodologicasparaabordarla.pdf>
- Weber, Max. (1997). Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. Fondo de Cultura Económica. Santafé de Bogotá.
- Wences Simon, María Isabel. (2006). Adam Ferguson y la difícil articulación entre el comercio y la virtud. Polis, Revista Latinoamericana [en línea], vol. 5, núm. 14, p. 0. Universidad de los Lagos, Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30551420>

Webs consultadas: Procuraduría General de la Nación, Contraloría General departamental, Presidencia de la República de Colombia Oficina de Transparencia, Centro Nacional de Consultoría sobre riesgos de Corrupción, Índice de Transparencia por Colombia, Fiscalía General de la Nación,

Convención Internacional Contra la Corrupción de la ONU, GOOGLE académico, Academia.edu, Scielo y Redalyc.

Referencias de los elementos cartográficos: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2020) Nivel Geográfico Departamentos, Municipios, Centros Poblados. Archivo shapefile. Obtenido de:
<https://geoportal.dane.gov.co/servicios/descarga-y-metadatos/descarga-mgn-marco-geoestadistico-nacional/>