

Contratación abierta: El programa de alimentación escolar en Bogotá, Colombia

Juan David Duque Botero



Estudio de caso para el proyecto de investigación del IPE-UNESCO: «Gobierno abierto en la educación: Aprendiendo de la experiencia»

Contratación abierta: El programa de alimentación escolar en Bogotá, Colombia

Juan David Duque Botero

Estudio de caso para el proyecto de investigación del IPE-UNESCO:
«Gobierno abierto en la educación: Aprendiendo de la experiencia»

Este estudio se realizó bajo la supervisión de Muriel Poisson, Especialista de programas del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE-UNESCO).

Este estudio de caso fue preparado por Juan David Duque Botero, y es uno de los siete estudios de caso realizados como parte del proyecto de investigación del IPE-UNESCO sobre «Gobierno Abierto en la Educación: Aprendiendo de la experiencia». Cada estudio de caso prioriza uno de los siguientes aspectos del gobierno abierto: política abierta, presupuesto abierto, contratación abierta y auditorías sociales. Al proporcionar pruebas de buenas prácticas a los gestores y responsables de la educación, este proyecto pretende promover una planificación educativa más receptiva, eficaz e innovadora, centrada en la participación ciudadana.

Para más información sobre este proyecto, así como sobre el programa más amplio de desarrollo de capacidades del IPE-UNESCO «Ética y Corrupción en la Educación», visite la plataforma de recursos de ETICO: <https://etico.iiep.unesco.org/es>. Más de 35 títulos publicados en la serie del Instituto sobre «Ética y Corrupción en la Educación» están disponibles para su descarga.

La UNESCO ha atribuido a Duque Botero Consultores el derecho a publicar este informe. Los puntos de vista y las opiniones expresadas en este informe son los del autor y no representan necesariamente las opiniones de la UNESCO o del IPE-UNESCO.

Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-NC-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de esta publicación, los usuarios aceptan estar sujetos a los términos de uso del Repositorio de Acceso Abierto de la UNESCO (<https://es.unesco.org/open-access/terms-use-cbbyncsa-sp>). La presente licencia se aplica exclusivamente al contenido de texto de la publicación.

Foto de portada: Duque Botero Consultores

International Institute for Educational Planning
7-9 rue Eugène Delacroix 75116 Paris, France

Duque Botero Consultores
Jimenez 4 - 49 oficina 303 Bogotá, Colombia

ISBN: 978-958-53383-0-2

© UNESCO 2021



**DUQUE
BOTERO
CONSULTORES**

Prefacio

El gobierno abierto surgió hace aproximadamente una década y ha ganado impulso en los últimos años, probablemente como resultado de los recientes avances en la tecnología de la educación. Está basado en la suposición de que el rápido desarrollo de nuevas tecnologías, combinado con la presión para que los gobiernos sean más transparentes y responsables, empujará a los países a explorar enfoques innovativos para compartir la información con el público y consultar con la ciudadanía e involucrarlos en la entrega del servicio educativo. Además, al ayudar a redefinir las fronteras entre el ciudadano y el gobierno, se cree que el gobierno abierto puede contribuir a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los sectores públicos (incluyendo el sector educacional) y, más allá de eso, la cultura de la administración pública en general.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico define el gobierno abierto como la transparencia de las acciones gubernamentales, la accesibilidad a la información y a los servicios del gobierno, y la respuesta del gobierno ante nuevas ideas, demandas y necesidades. La Asociación para el Gobierno Abierto identifica tres principios fundamentales bajo este concepto: la transparencia de la información, participación pública y rendición de cuentas. Por su parte, la Comisión Europea, destaca los principios de transparencia, colaboración y participación basándose en los datos abiertos, servicios abiertos, y decisiones abiertas. Finalmente, el Banco Mundial define gobierno abierto en la base de los principios de transparencia, participación e involucración ciudadana y capacidad de respuesta.

Una revisión superficial sugiere una escasez de literatura sobre gobierno abierto en el sector educativo y una falta de identificación sistemática de experiencias prácticas dentro de este marco de trabajo. Además, no hay uniformidad entre las definiciones de “gobierno abierto” en el sector educativo y una clara ausencia en relación a los diversos dominios de gobierno abierto observados en el campo de la educación. También existe una creciente necesidad de evaluar el impacto del incremento de iniciativas gubernamentales desarrolladas a través del Gobierno Abierto en la educación: Aclarando conceptos y trazando iniciativas educativas a nivel mundial, y analizar y extraer lecciones de los retos y barreras asociadas con su implementación, con el fin de permitirles cumplir su máximo potencial.

El reto al cual se enfrentan los planificadores educativos es inmenso – prestar la debida atención a las preocupaciones del gobierno abierto en cada etapa de políticas y ciclo de planificación. Cada etapa en este ciclo, permite diversos grados de aportación y participación ciudadana: durante la primera fase, los ciudadanos pueden ayudar a identificar el problema y discutir posibles opciones de políticas; luego durante la implementación de la política, pueden monitorear si la política se está implementando como se planeó, detectar debilidades y deficiencias, y contribuir en la identificación de soluciones. Sin embargo, los ciudadanos también pueden contribuir activamente a la evaluación de políticas y programas de educación, a través de auditorías sociales, y así complementar otros sistemas más formales de “controles y equilibrios para hacer que los gobiernos rindan cuentas en sus compromisos educativos” (IEU, 2018).

En este contexto, el IPE ha decidido lanzar un nuevo proyecto de investigación, como parte de su Estrategia a Mediano Plazo 2018-21, titulado: “Gobierno abierto en la educación: Aprendiendo de la experiencia”. Aquí, gobierno abierto se entiende como la apertura de los datos, procesos, decisiones, y mecanismos de control gubernamentales a la involucración y escrutinio público, con miras a garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa. Demanda una interacción renovada entre el gobierno y los ciudadanos y se basa en los principios de transparencia, participación e involucración ciudadana, así como también la capacidad de respuesta gubernamental. El propósito del proyecto del IPE, es promover una planificación educacional más receptiva, efectiva e innovadora, centrado en el involucramiento ciudadano. Los objetivos principales son los siguientes:

- Ayudar a formular una comprensión de lo que se quiere decir con gobierno abierto en el sector de la educación;
- Explorar percepciones de enfoques de gobierno abierto en la educación entre los principales interesados;
- Establecer una lista de criterios que maximicen la exitosa implementación de iniciativas de gobierno abierto en la educación;
- Evaluar el impacto de las iniciativas de gobierno abierto, específicamente en lo que se refiere a los objetivos establecidos en la Meta de Desarrollo Sostenible 4;
- Proporcionar recomendaciones a planificadores y tomadores de decisiones de la educación, sobre cómo tomar decisiones informadas acerca del diseño e implementación de las políticas de gobierno abierto en la educación.

Esta investigación sostiene que los tres principios de gobierno abierto – transparencia, rendición de cuentas e involucración ciudadana – son indispensables para lograr la Meta de Desarrollo Sostenible 4. Los datos escolares abiertos le permiten al público verificar que sus gobiernos están gastando su dinero de una manera justa, lo que maximiza las oportunidades para la población marginada a que tengan acceso a educación.

La contratación abierta puede profundizar el nivel de transparencia y rendición de cuentas en la gestión de contratación educativa, garantizando así que los artículos adquiridos (equipos escolares, libros de texto, etc.) realmente lleguen a sus beneficiarios. La política abierta y la planificación promueven el involucramiento de las minorías en la formulación de la política, de esta manera garantizan que las políticas y los programas escolares sean más diversos e inclusivos. Finalmente, las auditorías sociales, como una forma de seguimiento comunitario, puede ayudar a garantizar que los recursos escolares sean utilizados correctamente.

En 2018, el IIPE emprendió una labor exploratoria para formular mejor lo que se quiere decir con gobierno abierto en el sector educativo, y para documentar y evaluar las primeras iniciativas innovadoras desarrolladas en ese campo. Sobre esta base, en 2019, el Instituto comenzó siete estudios de casos para ilustrar la diversidad de iniciativas de gobierno abierto en la educación. En cada caso se da prioridad a uno de los siguientes aspectos de gobierno abierto: políticas abiertas, presupuestos abiertos, contratación abierta, auditorías sociales y crowdsourcing. Los casos combinan los siguientes métodos de recopilación de datos: la recolección de información contextual utilizando datos secundarios relacionados a las iniciativas/programas bajo revisión, una investigación cualitativa con entrevistas semiestructuradas, debates en grupos de discusión, observación participativa, y una investigación cuantitativa a gran escala, que supone la distribución de 250 cuestionarios a actores escolares usando un método de muestreo estratificado de varios niveles.

Este estudio de caso presenta la experiencia de contratación abierta llevado a cabo por la Secretaría de Educación de la Municipalidad de Bogotá, como parte del Programa de Alimentación Escolar. Trata de mostrar cómo a través de una plataforma pública en línea, que es visible para todos los participantes del sistema de compra pública (proveedores, padres de familia, entes de control, ciudadanía en general, entidades estatales, entre otros), se publican y ponen a disposición todos los documentos del proceso de contratación que se requieren para la adquisición y distribución de los alimentos. Es parte de una serie de estudios de casos encargados por el IIPE, bajo su programa de gobierno abierto en la educación.

El IIPE desea agradecer al autor, Juan David Duque Botero, por su valiosa contribución.

Muriel Poisson

Contenido

Prefacio	3
Índice de tablas, gráficas y ilustraciones	6
Glosario	8
Resumen	10
Introducción: Contexto general	11
1• Descripción del marco de implementación de la iniciativa	14
1.1 Investigación cualitativa	14
1.2 Investigación cuantitativa	16
2• Acceso a la información y modelos de participación en uso para la iniciativa bajo evaluación	24
2.1 Canales de comunicación	24
2.2 Evolución de la iniciativa de Contratación Abierta del PAE	29
3• Estudio de los modelos de rendición de cuentas en vigor para la iniciativa	34
4• Análisis del impacto de la iniciativa a corto, mediano y largo plazo	41
4.1 Un nuevo PAE iniciativa de Contratación Abierta	45
4.2 Creación de una Unidad Administrativa Especial de alimentación escolar: Alimentos para Aprender	46
5• Condiciones de éxito y estrategias para mejorar la iniciativa	48
6• Conclusiones y recomendaciones	53
Referencias	56

Índice de tablas, gráficas y ilustraciones

Tablas

Tabla 1. Usuarios y facilitadores involucrados (investigación cualitativa).....	14
Tabla 2. Actores de la Investigación (Investigación cuantitativa).....	16
Tabla 3. Presupuesto PAE Bogotá (fecha corte 30 de septiembre de 2019).....	22
Tabla 4. Testimonios proveedores iniciativa PAE.....	30
Tabla 5. Cuadro comparativo Iniciativa PAE.....	32
Tabla 6. Rendición de cuentas Ley Estatutaria 1757 de 2015.....	35
Tabla 7. RACI matrix	36
Tabla 8. Inversión PAE Plan Nacional de Desarrollo.....	45
Tabla 9. Impacto Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá.....	47
Tabla 10. Percepción de los estudiantes sobre su retroalimentación zona rural.....	49
Tabla 11. Percepción de los estudiantes sobre su retroalimentación zona urbana.....	49

Gráficas

Gráfica 1. Canales de comunicación estudiantes en la zona rural	24
Gráfica 2. Canales de comunicación estudiantes en la zona urbana	25
Gráfica 3. Frecuencia de retroalimentación de estudiantes en la zona rural.....	25
Gráfica 4. Frecuencia de retroalimentación de estudiantes en la zona urbana.....	26
Gráfica 5. Canales de comunicación padres de familia, profesores y rectores zona rural	26
Gráfica 6. Canales de comunicación padres de familia, profesores y rectores zona urbana	27
Gráfica 7. Grado de certeza de retroalimentación profesores y rectores en la zona rural	27
Gráfica 8. Grado de certeza de la retroalimentación profesores y rectores en la zona urbana	28
Gráfica 9. Perspectiva de rendición de cuentas de la iniciativa.....	37
Gráfica 10. Justificación de la rendición de cuentas	38
Gráfica 11. Percepción del mayor valor público de la iniciativa	41
Gráfica 12. Perspectiva de calidad de los refrigerios zona rural	42
Gráfica 13. Perspectiva de calidad de los refrigerios zona urbana	42
Gráfica 14. Nivel de satisfacción de los estudiantes zona rural	43
Gráfica 15. Nivel de satisfacción de los estudiantes zona urbana	43

Ilustraciones

Ilustración 1. Documentos del Proceso SECOP II.....	17
Ilustración 2. Observaciones del Proceso SECOP II.....	18
Ilustración 3. Ofertas del Proceso SECOP II.....	19
Ilustración 4. Subsanaiones del Proceso SECOP II.....	19
Ilustración 5. Informes de Evaluación SECOP II.....	20
Ilustración 6. Actas de Audiencias SECOP II.....	21
Ilustración 7. Informes, firmas y delegaciones de Supervisión SECOP II.....	21
Ilustración 8. Escala de maduración iniciativa PAE.....	29
Ilustración 9. Transparencia y acceso a la información SED.....	34
Ilustración 10. Unidad Administrativa Especial de alimentación escolar.....	46

Glosario

Los conceptos a continuación serán utilizados a lo largo del presente documento, y deberán ser concebidos con el significado que aquí se les asigna, las demás palabras deben ser entendidas bajo su significado natural y obvio.

AMP	Son los Acuerdos Marco de Precios, celebrados por la Subdirección de Negocios de Colombia Compra Eficiente, siendo un contrato entre CCE y uno o más proveedores, que contiene la identificación del bien o servicio, el precio máximo de adquisición, las garantías mínimas y el plazo mínimo de entrega, así como las condiciones a través de las cuales un comprador puede vincularse al acuerdo.
CCE	Es la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente - una entidad descentralizada de la rama ejecutiva del orden nacional, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de Planeación, que es el órgano rector del Sistema de Compras Públicas de Colombia. Encargada de diseñar, estructurar y celebrar los Instrumentos de Agregación de Demanda.
Contratación Abierta	Es la divulgación a través de diversos medios de información sobre los contratos a través del ciclo de adquisición completa, y la participación ciudadana en el proceso, desde la emisión de las ofertas a la supervisión y evaluación del contrato.
Cotización	Es la respuesta del proveedor a una solicitud de cotización presentada por la Secretaría de Educación del Distrito en la Tienda Virtual del Estado Colombiano.
ETC	Son las 95 Entidades Territoriales Certificadas conformadas por los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas con más de 100.000 habitantes; y las de menos de 100.000 habitantes que han acreditado su capacidad técnica, administrativa y financiera ante el MEN.
IAD	Son los Instrumentos de Agregación de Demanda que posee la Subdirección de Negocios de Colombia Compra Eficiente, y son un mecanismo previsto por la ley para que las entidades estatales agreguen sus necesidades y actúen de manera coordinada en el mercado para obtener eficiencia en el gasto y un mejor uso de los recursos públicos.
IED	Son las Instituciones Educativas Distritales responsables de recibir los refrigerios del operador logístico y entregarlos a los estudiantes de la matrícula oficial del distrito. Además, informa de las novedades que se llegaren a presentar con los refrigerios a la Interventoría.
Iniciativa de Contratación Abierta del PAE	Es la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá, objeto de estudio del presente documento, que incluye el modelo de las entregas del suministro de alimentos y el almacenamiento, ensamble y distribución del PAE en Bogotá.
Interventoría	Es la persona natural o jurídica que realiza el control y seguimiento técnico, jurídico, financiero y contable del PAE en Bogotá.
MEN	Es el Ministerio de Educación Nacional, organismo oficial que se encarga de gestionar las tareas administrativas relacionadas con la educación y normalmente también con la cultura. Encargado de dirigir el PAE en todo el País.
Oferta	Es la propuesta presentada por los interesados en convertirse en proveedores del IAD de suministro de alimentos y el IAD de almacenamiento, ensamble y distribución para la operación del PAE.
Operación Principal	Es el grupo de estudios, actividades y negociaciones realizadas por CCE para la celebración de los Instrumentos de Agregación de Demanda entre CCE y los proveedores, en este caso particular, para el suministro de alimentos y el almacenamiento, ensamble y distribución para la operación del PAE en Bogotá.
Operación Secundaria	Son las actividades que deben realizarse en la ejecución de los Instrumentos de Agregación de Demanda: (i) la Secretaría de Educación del Distrito para la compra, recepción y pago del suministro; y (ii) el proveedor para cotizar, prestar y facturar el suministro de alimentos y el almacenamiento, ensamble y distribución para la operación del PAE en Bogotá.

PAE	Es el Programa de Alimentación Escolar liderado por el MEN y la Secretaría de Educación del Distrito para suministrar y entregar alimentos a los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, para promover su permanencia en el sistema educativo oficial, mantener los niveles de alerta, mejorar su capacidad de aprendizaje y desarrollo cognitivo, y fomentar un estilo de vida saludable.
Proponente	Es quien presenta una oferta a Colombia Compra Eficiente en el desarrollo del proceso de licitación pública para seleccionar a los proveedores del Instrumento de Agregación de Demanda.
Proveedor	Es el agente de mercado que ha resultado adjudicatario dentro de un proceso de contratación.
SECOP	Es el Sistema Electrónico de Contratación Pública, que permite a las entidades estatales cumplir con las obligaciones de publicidad de los diferentes actos emitidos en los procesos contractuales, y permite a los interesados participar en los procesos de contratación, proponentes, veedurías y a la ciudadanía en general, consultar el estado de los mismos.
SED	Es la Secretaría de Educación del Distrito, encargada de dirigir, organizar y planificar el servicio educativo de conformidad con las disposiciones constitucionales, legales y los fines de la educación establecidos en las leyes que regulan el servicio público educativo, en condiciones de calidad, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia y efectividad. Además, lidera el Programa de Contratación Escolar en Bogotá.
Transparencia	Es la disponibilidad de información completa, objetiva, oportuna y confiable de la conducta del gobierno, accesible a una variedad de partes interesadas.
TVEC	Es la plataforma electrónica a través de la cual se realizan las compras por medio de catálogos derivados de los Instrumentos de Agregación de Demanda a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano.

Resumen

En este estudio de caso, se analiza en detalle el modelo y los resultados de la contratación abierta desarrollado en el Distrito de Bogotá D.C., Colombia. Está dirigido al Programa de Alimentación Escolar (PAE) implementado en zonas urbanas y rurales. Para lo cual el investigador se basa en entrevistas semiestructuradas y encuestas realizadas con más de 250 actores a nivel escolar.

Muestra cómo a través de una plataforma pública en línea, visible para todos los participantes del sistema de compras públicas (proveedores, padres de familia, entes de control, ciudadanía en general, entidades estatales, entre otros), se publican y se ponen a disposición todos los documentos del proceso de contratación requeridos para la adquisición y distribución de los alimentos del Programa de Alimentación Escolar en Bogotá. Presenta como este modelo genera mayor transparencia y posee un adecuado seguimiento de la supervisión de la calidad de los alimentos, desde su producción hasta la entrega de los refrigerios a los estudiantes para su consumo.

Adicionalmente, cómo a través de un sistema de datos abiertos, la Secretaría de Educación del Distrito y la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, analizaron los contratos actuales e históricos del Programa de Alimentación Escolar en Bogotá, lo que les permitió identificar las principales dificultades y tomar decisiones sobre la eliminación de intermediarios, con el fin de reducir los costos de transacción y analizar el mercado de manera más eficiente. Por ello, este modelo contempla la división de la operación en dos: el suministro de alimentos y la logística (almacenamiento, ensamble y distribución).

El autor concluye que, a pesar de su éxito, la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá, es difícil de adaptar en los diferentes territorios a nivel nacional debido a la especificidad de la operación y de los refrigerios industrializados que se entregan en la capital a diferencia de la mayor parte del país que entregan refrigerios preparados in situ. El principal reto para replicar esta iniciativa sería ajustar el modelo a cada una de las regiones, analizando cada esquema de operación particular y cómo se podría ampliar la pluralidad de proveedores en cada uno de sus procesos de contratación.

Introducción: Contexto general

Colombia desde el año 2007, progresó de forma significativa hacia la Contratación Abierta con la creación del SECOP, el cual es una plataforma informática que permite la publicidad de los procesos de contratación.

En este momento existen tres plataformas del SECOP:

- 1 **SECOP I** es una herramienta solo para la publicación de los procesos de contratación, en donde las entidades estatales están obligadas a publicar su actividad contractual. Esta obligación es de carácter legal y se sustenta en el hecho de que los contratos se ejecutan con recursos de los contribuyentes para entregar bienes y servicios a la ciudadanía, por lo que todas las personas deben tener acceso a la información correspondiente. Por otro lado, la disponibilidad de información oportuna sobre los procesos de contratación promueve la competencia.
- 2 **SECOP II** es una herramienta transaccional en la que las entidades estatales pueden realizar todo el proceso de contratación en línea, desde la planeación hasta su finalización. Esta plataforma permite a los proveedores conocer de manera oportuna la demanda de las entidades estatales, pueden presentar observaciones y ofertas, además de gestionar sus contratos, los organismos de control hacen la auditoría del sistema de compra y la sociedad civil conoce la forma cómo las entidades estatales ejecutan el dinero de los contribuyentes para entregar bienes, obras y servicios a las personas. Actualmente no todas las entidades estatales están obligadas a realizar los procesos contractuales por el SECOP II, sin embargo, el gobierno nacional estableció que a partir de abril de 2020 será obligatorio para las entidades tanto nacionales como territoriales.
- 3 **La TVEC** es la plataforma tecnológica que le permite a las entidades estatales adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes, la cual es puesta a disposición por CCE a través de los IAD, y que ha dado resultados muy positivos en términos de ahorro y eficiencia para las entidades estatales.

Adicionalmente, desde la implementación del plan nacional de desarrollo 2010-2014, Colombia ha venido realizando diferentes acciones en aspectos como la modernización de la administración pública, el acceso y disponibilidad de la información gubernamental, así como el desarrollo de nuevas tecnologías e innovación, la rendición de cuentas y la creación de herramientas que estimulen la participación de la sociedad civil (plan de acción del gobierno de Colombia, s.f.).

El PAE es uno de los programas sociales más grandes y antiguos de Colombia, el cual busca contribuir al derecho de una vida sana y una educación de calidad, a través de la entrega de un complemento alimenticio nutritivo y variado, que aliente a los niños, niñas y jóvenes a permanecer en el sistema educativo público, y a desarrollar oportunidades que permitan modificar las estructuras sociales caracterizadas por una profunda segmentación que perpetúa modelos históricos de exclusión.

En el país existen 95 ETC conformadas por los departamentos, distritos y municipios, las cuales deben garantizar la prestación del servicio del PAE, desde el primer día de calendario escolar y durante el respectivo período de vigencia.

Entre los objetivos específicos del PAE, están: (i) fomentar el acceso de las niñas, niños y adolescentes al sistema educativo oficial; (ii) contribuir con la permanencia de las niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo oficial, disminuyendo el ausentismo y deserción escolar; (iii) ofrecer un complemento alimenticio a las niñas, niños y adolescentes en edad escolar registrados en el sistema público, que satisfaga sus requerimientos de energía, macronutrientes y micronutrientes.

Actualmente en Bogotá, a través del PAE, la SED, entrega a nivel distrital, complementos alimenticios en forma de refrigerios y un servicio integral de desayunos y almuerzos escolares a los estudiantes de la matrícula oficial del distrito. Para el caso de estudio, el investigador solo se enfocará en la modalidad de refrigerios, ya que la misma se consolidó en el marco de la Iniciativa de Contratación Abierta.

Bogotá es la ciudad más grande de Colombia y una de las más grandes de América Latina, tiene el mayor presupuesto propio en comparación con otras regiones respecto al PAE. Todos los días, según la SED, más de 714,654 estudiantes reciben alimentación escolar, específicamente con 216,678 raciones de desayuno y almuerzo escolar y 708,369 raciones de refrigerio escolar; garantizando así el acceso a la alimentación escolar al 100% de los niños, niñas y jóvenes matriculados en el sistema educativo oficial, en las jornadas mañana, tarde, única y nocturna, que hasta el momento han manifestado la necesidad de recibir éstos complementos alimenticios, con un presupuesto aproximado de US \$ 170 millones anuales (Claudia Puentes. Cuestionario virtual, diciembre 2019).

La entrega de los alimentos y su calidad se encuentran entre los mayores retos de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE, además del desafío logístico para su distribución como ciudad de aproximadamente 10 millones de habitantes.

A partir del año 2015, CCE y el MEN comenzaron a revisar las diferentes dificultades y problemas relacionados al aumento del ausentismo, deserción escolar y la desnutrición infantil, además de las irregularidades en la contratación que se estaban presentando en el PAE a nivel nacional. Dichas irregularidades ya habían sido identificadas por los entes de control, con la concentración de la contratación en muy pocos proveedores e identificando que las entidades estatales no estaban generando procesos competitivos, sino contrataciones directas, además de los sobrecostos en la compra de los alimentos.

Para comprender este problema, la subdirección de negocios de CCE en ese momento comenzó a utilizar más la información de datos abiertos que se estaba publicando en Colombia. Desde CCE se tenía un esquema que había sido programado para responder a algunas preguntas como ¿Cuántos proveedores habían? o ¿Qué tipos de contratos habían?, y el cambio fue que empezaron a utilizar los datos que estaban abiertos al público, datos que se publicaron en la página web www.datos.gov.co y esto les permitió, no sólo responder a aspectos predefinidos sino también, para todos los macroprocesos, para formular las preguntas que se requerían y analizarlas desde cualquier dimensión, y estudiar en profundidad la concentración de proveedores que habían en ese momento, y poder encontrar una salida que diera lugar a una mayor pluralidad de proveedores (Nicolas Penagos. Comunicación personal, noviembre 2019).

Otro de los retos del PAE, en la modalidad de refrigerios en Bogotá antes de la implementación de la Iniciativa de Contratación Abierta, fue el hecho de que era manejado por empresas que prestaban servicios de distribución y logística en Colombia, es decir, eran comercializadores y se negociaba con el último eslabón (intermediarios) y no con los productores de los alimentos.

En el año 2015 se estableció una alianza estratégica entre CCE y la SED, a través de la firma del Convenio 2958 de 2015, en la que se establecieron los lineamientos para realizar el piloto de la implementación de los IAD para la ejecución del PAE en Bogotá. Dicha alianza permitió mejorar la eficiencia y la calidad de los alimentos del PAE en Bogotá a través de la Contratación Abierta, eliminando intermediarios, ampliando la participación de proveedores, regulando los precios de los alimentos mediante el establecimiento de precios mínimos y máximos, generando ahorros para el distrito y evitando prácticas anticompetitivas.

A partir del año 2016, se firmó el nuevo convenio interadministrativo actualmente vigente, que busca: (i) provechar el poder adquisitivo del estado generando economías de escala; (ii) mejorar la calidad de los alimentos que están en la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE; (iii) incrementar la calidad de los

proveedores adjudicados; y (iv) promover la industria nacional a través de la certificación de los alimentos con el registro del productor de bienes nacionales y la participación del personal colombiano en la operación. Esto permitió aumentar la competencia, facilitar el proceso de compra de los refrigerios por parte de la SED, coordinar que dos IAD operen en conjunto para distribuir los refrigerios en todo Bogotá, obteniendo así un mejor control de los inventarios de los alimentos, contratar directamente con las empresas productoras, tener una supervisión completa desde las plantas de producción hasta el producto final y generar una eficiencia administrativa (Andrés Mancipe. Comunicación personal, noviembre 2019).

La Iniciativa de Contratación Abierta del PAE, con su nuevo modelo de contratación en Bogotá tiene como objetivo principal promover la transparencia y fortalecer la calidad del suministro y distribución de los alimentos escolares, en base a la especialidad del trabajo. Por ello, este modelo contempla la división de la operación en dos: el suministro de alimentos y la logística (almacenamiento, ensamble y distribución).

Lo anterior se concluyó a partir del estudio sectorial, que permitió inferir que las empresas que prestan servicios de distribución y logística en Colombia, no necesariamente prestan un servicio completo de alimentación institucional, por lo que la división de la producción de alimentos del servicio de almacenamiento, ensamble y distribución de refrigerios escolares permite aprovechar las economías de escala derivadas de la especialización de los diferentes tipos de empresas, reduciendo aún más la intermediación entre el productor de alimentos y el beneficiario final, lo que propicia un uso más racional y eficiente de los recursos destinados para la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE.

Como resultado de ello, se generó un mayor número de proveedores de alimentos, para el primer proceso de compra de alimentos (LP-AMP-2016) de refrigerios escolares, 44 oferentes firmaron el AMP CCE-542-1-AMP-2017, y para el segundo proceso (CCENEG-005-1-2018) 36 licitadores firmaron el IAD CCE-727-1-AG-2018. El PAE en Bogotá tiene actualmente una cobertura del 100% de IED. Esta cobertura se logra a través de dos modalidades de oferta a disposición del PAE: (i) refrigerios escolares (Iniciativa de Contratación Abierta del PAE); y (ii) servicio integral de desayunos y almuerzos escolares, que en conjunto cubren unos 714,654 estudiantes de la matrícula oficial del distrito (corte al 30 de septiembre de 2019), permitiéndoles beneficiarse de comidas escolares con los más altos estándares de calidad nutricional e inocuidad.

Adicionalmente, dentro de los mecanismos de rendición de cuentas de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE se implementaron los comités de alimentación escolar en las IED, como sistema de control ciudadano, que funciona como un espacio de coordinación, seguimiento y concertación de acciones para el mejoramiento continuo del programa. Esta área está establecida en la Resolución 29452 de 2017 del MEN y la Resolución 0685 de 2018 de la SED, que brinda los lineamientos para la ejecución de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en las IED.

Finalmente, en esta investigación se desarrollarán los siguientes aspectos en el marco de la Iniciativa de Contratación abierta del PAE: (i) descripción del marco de implementación de la iniciativa; (ii) análisis del acceso a la información y modelos de participación utilizados para la iniciativa; (iii) estudio de los modelos de rendición de cuentas en vigor para la iniciativa; (iv) análisis del impacto de la iniciativa a corto, mediano y largo plazo; (v) condiciones de éxito y estrategias para mejorar la iniciativa; y (vi) conclusiones y recomendaciones.

1 Descripción del marco de implementación de la iniciativa

1.1 Investigación cualitativa

Para el desarrollo de esta investigación respecto de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE, el investigador describe en la *Tabla 1* el mapeo de los usuarios y/o facilitadores involucrados a nivel nacional, local y escolar, además de describir sus roles y funciones respecto a la iniciativa.

Tabla 1. Usuarios y facilitadores involucrados (investigación cualitativa)

Nivel	Tipo de actor	Roles y responsabilidades	Actividades principales
Nivel central	CCE Andres Mancipe, Subdirector de Negocios	Identificar y aplicar los mecanismos de adquisición y de agregación de demanda de bienes y servicios requeridos por el estado, que promueven la transparencia y la rendición de cuentas del gasto público.	Identificar buenas prácticas en el desarrollo del estudio de procesos de compra de las entidades estatales • Desarrollar mecanismos que permitan una mayor y mejor participación de oferentes en los procesos de compra pública de las entidades estatales • A partir del año 2016 encargado de estructurar los IAD del PAE de Bogotá.
Nivel central	Proveedor Dipsa Food, Luz Marina Rojas Pacheco, Gerente Comercial	Prestar los servicios de suministro de alimentación para el IAD del PAE de Bogotá.	Entregar diariamente el suministro de alimentos establecidos por la SED y CCE
Nivel central	Proveedor Productos Alimenticios el Recreo, Carlos Galeano Rueda, Director General	Prestar los servicios de suministro de alimentación para el IAD del PAE de Bogotá.	Entregar diariamente el suministro de alimentos establecidos por la SED y CCE.
Nivel central	Proveedor Unión Temporal Ms 360, Miguel Ángel Villanueva Toscano, Gerente Operativo	Prestar los servicios de suministro de alimentación para el IAD del PAE de Bogotá.	Entregar diariamente el suministro de alimentos establecidos por la SED y CCE.
Nivel central	Proveedor Mountain Food, Ricardo Alberto Aponte Núñez, Gerente	Prestar los servicios de suministro de alimentación para el IAD del PAE de Bogotá.	Entregar diariamente el suministro de alimentos establecidos por la SED y CCE.
Nivel local	SED, Claudia Puentes Riaño, Secretaria de Educación	Dirigir la implementación y ejecución del PAE en todos los colegios del distrito • Encargada de generar los eventos de licitación por medio del IAD a través de la plataforma tecnológica de la TVEC, con el fin de promover la transparencia en los procesos de contratación del PAE en Bogotá • Formular, orientar y coordinar las políticas y planes del Sector Educación, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Distrital.	Implementar el PAE en Bogotá • Desarrollar estrategias que garanticen el acceso y permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo, así como la pertinencia, calidad y equidad de la educación en sus diferentes formas, niveles y modalidades • Realizar la inspección, vigilancia, control y evaluación de la calidad y prestación del servicio educativo en la ciudad y establecer los mecanismos de rendición de cuentas de la entidad y en particular del PAE.

Nivel escolar	Colegio Distrital Atahualpa, Elizabeth Marín, Rectora	Guiar la ejecución del proyecto institucional y aplicar las decisiones del gobierno escolar • Supervisar la entrega del suministro de alimentos del PAE a los estudiantes de las IED • Asegurar que las funciones docentes se cumplan y que los recursos necesarios se proporcionen a tiempo.	Promover el proceso continuo de mejora de la calidad de la educación en el establecimiento • Mantener relaciones activas con las autoridades educativas, con los patrocinadores o auspiciadores de la institución y con la comunidad local, para el continuo progreso académico de la institución y el mejoramiento de la vida comunitaria • Promover actividades de beneficio social que vinculen al establecimiento con la comunidad local.
Sociedad civil	Open Contracting Partnership para Latinoamérica, Nicolas Penagos, Director para Latinoamérica y ex Subdirector de Negocios de CCE	Facilitar la apertura de la contratación pública mediante la divulgación, los datos y el compromiso, de modo que las grandes sumas de dinero involucradas se inviertan de forma honesta, justa y eficaz • Encargado de promover la transparencia y la rendición de cuentas mediante la publicación de datos abiertos de los diferentes participantes en la contratación pública a nivel nacional y regional, incluyendo los datos e información del PAE en Bogotá.	Difusión y utilización de información abierta, accesible y oportuna sobre las contrataciones del gobierno, para lograr que los ciudadanos y las empresas puedan participar, con el fin de identificar problemas y solucionarlos • Definición de cómo y por qué funciona la contratación abierta, y la recopilación de pruebas sólidas sobre lo que se puede lograr con la contratación abierta, que sirva como mecanismo de rendición de cuentas • Utilizar el poder de los datos para exponer, comprender y resolver los problemas de la contratación, con un estándar de datos abiertos basado en las necesidades de los usuarios.
Sociedad civil	Firma Palacio Jouve García Abogados Especializados en Derecho Público y Contratación Estatal, María Teresa Palacio Jaramillo, Fundadora y Presidenta	Pioneros de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá • Responsable de asesorar y liderar la transformación del modelo de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE, promoviendo mayor transparencia.	Asesoraron desde sus inicios, al PAE-Refrigerios en la ciudad de Bogotá. La recomendación anterior se dio como parte de una asesoría permanente a la Alcaldía Mayor y específicamente a la SED que se encarga de la alimentación de los niños y adolescentes de los colegios públicos de la ciudad.
Sociedad civil	Tanque de Pensamiento al Centro, Juliana Vernaza, Directora de Educación	Contribuir a procesos de planeación y ejecución de recursos públicos más transparentes y a una lucha más frontal contra la corrupción en los diferentes procesos públicos, incluyendo temas como el PAE en Bogotá.	Liderar los temas de educación dentro del tanque de pensamiento al centro, donde se reúne el interés mutuo de muchos profesionales, técnicos en diferentes áreas de las políticas públicas, para tener un espacio de análisis y discusión de los temas que interesan al país y a la ciudad de Bogotá, especialmente desde un enfoque técnico, y poder tener discusiones informadas y actualizadas y poder contribuir al debate de políticas públicas del país en todo los temas, entre ellos educación.

Fuente: Elaboración propia

1.2 Investigación cuantitativa

La *Tabla 2* presenta la población que participó dentro de la investigación cuantitativa tanto para la zona rural como urbana.

Tabla 2. Actores de la Investigación (Investigación cuantitativa)

Total encuestas: 246	Zona	
	Urbano	Rural
Colegios	4	4
Estudiantes	112	112
Padres de familia	4	3
Rectores	3	4
Profesores	4	4
Total de encuestas	123	123

Fuente: Elaboración Propria

Anteriormente, en Bogotá existía una concentración de proveedores en pocas manos; falta de competitividad entre los distintos actores del mercado; pésima calidad de los alimentos y claras maniobras colusorias, todo lo cual afectaba directamente a la población escolar, el interés general y misional de la SED y, sin duda, a los principios de transparencia, selección objetiva, pluralidad, economía y responsabilidad, consagrados en la Constitución Política y, evidentemente contrarios a los derechos fundamentales de nuestros niños (María Teresa Palacio. Cuestionario virtual, noviembre 2019). Ante esta problemática, fue necesario reconsiderar el proceso de contratación y buscar mecanismos, dentro del más estricto marco legal, que fueran absolutamente creativos y que garantizaran la inclusión de los estudiantes, la calidad de la alimentación, y con ello su permanencia en las aulas, que es el fin último de la educación y de la sociedad.

En vista de lo anterior, la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá comenzó en el año 2015, cuando el MEN y CCE, buscaron mecanismos para crear un modelo de contratación adecuado para el PAE, que permitiera implementarlo de una manera más eficiente y transparente (Claudia Puentes. Cuestionario virtual, diciembre 2019).

Estas entidades llevaron a cabo la convocatoria con 95 ETC, de las cuales sólo Bogotá contaba con un amplio equipo técnico y todos sus procesos debidamente documentados. Esto permitió establecer una alianza con CCE, a través del Convenio 2958 de 2015, cuyo objetivo fue realizar los procesos contractuales necesarios para la implementación de los IAD, para la ejecución del PAE bajo la modalidad de preparación *in situ*¹ en Bogotá.

Producto de esto, se publicó el proceso CCE-054A-AG-2015, como piloto del PAE en Bogotá de la SED, lo que resultó en la adjudicación de tres proveedores, y permitió la firma del IAD No. 286AG, proceso que fue acompañado para fines de evaluación con el Banco Mundial a solicitud de CCE.

Con los resultados obtenidos se decidió implementar los IAD, como modelo de Contratación Abierta para los refrigerios escolares y reestructurar el modelo de contratación tal como venía operando. CCE empezó a estudiar el mercado del PAE en Bogotá con el fin de buscar mejores prácticas en materia de adquisiciones gubernamentales e identificó que la oferta de los bienes y servicios del PAE se concentraba en muy pocos proveedores, que eran los operadores logísticos encargados de la compra y distribución de los refrigerios; sin embargo, CCE identificó que no se estaba considerando a los productores y fabricantes de alimentos, los cuales son una gran cantidad en el mercado, y dentro de la cadena de suministro del PAE son el primer eslabón de la cadena. Por lo tanto, CCE firmó con la SED el Convenio 4050 de 2016, que permitía separar y avanzar los procesos contractua-

¹-La modalidad de alimentos preparados en sitio representa aproximadamente menos del 10% de la totalidad de los alimentos entregados en Bogotá, el otro 90% corresponde a refrigerios escolares industrializados.

les LP-AMP-129-2016 (suministro de alimentos) y LP-AG-130-2016 (servicios de almacenamiento, ensamble y distribución de refrigerios escolares) que comenzaron a aplicarse a partir de abril de 2017.

En el proceso de contratación con CCE se están llevando a cabo dos operaciones: (i) la Operación Principal, donde se realiza una licitación pública y CCE firma un contrato con uno o más proveedores y (ii) la Operación Secundaria, que es cuando los proveedores se adjudican a través de la cotización de la TVEC y posteriormente suministran los bienes o servicios a la SED. Tanto en la Operación Principal como en la Secundaria, toda la documentación es pública y se realiza a través de la plataforma del SECOP, de manera que todos los participantes en el sistema de compras públicas hacen sus observaciones y comentarios sobre el proceso y pueden ser cumplidos o rechazados según la ubicación. Al igual que en la plataforma SECOP II, todos los participantes del sistema de compra pública (entidad, proveedores, ciudadanía, entes de control, entre otros), pueden consultar la información referente al proceso de Contratación Abierta del PAE que está vigente.

La *Ilustración 1* muestra los documentos del proceso de contratación tanto en la etapa de borradores como en la fase final.

Ilustración 1. Documentos del Proceso SECOP II

Contract Documents	
Contract Documents	
Document Name	
01 Aviso de convocatoria.pdf	Download
02 Estudio de mercado.pdf	Download
03 Anexo 1 Fichas técnicas EM.pdf	Download
04 Anexo 2 Anexos técnicos EM.pdf	Download
05 Anexo 3.1 instructivo estudio costos EM.pdf	Download
06 Anexo 3.2 Estudio de costos EM.xlsx	Download
07 Estudios y documentos previos.pdf	Download
08 Anexo 1 Fichas técnicas.pdf	Download
09 Anexo 2 Anexos técnicos.pdf	Download
10 Anexo 3 Segmentos de participación.pdf	Download
11 Anexo 4 partidas arancelarias.xlsx	Download
12 Anexo 5 Perfil nutricional de la oferta técnica de los alimentos.pdf	Download
13 Anexo 6 Garantías.pdf	Download
14 Formato 1 Formato para observaciones.xlsx	Download
15 Formato 2 Formato para Proponentes extranjeros.docx	Download
16 Formato 3 Formato para validar experiencia.docx	Download
17 Formato 4 Lista de alimentos.xlsx	Download
18 Formato 5 Información bromatológico de los productos.xlsx	Download
19 Formato 6 Presentación de la Oferta económica XLSM	Download

Fuente: SECOP II

Esta sección de la plataforma permite descargar todos los documentos del proceso de contratación, para que todos los interesados puedan hacer un seguimiento en tiempo real de todos los ajustes que se hagan y posteriormente si tienen alguna inquietud puedan hacer sus observaciones.

En la *Ilustración 2*, se muestran las observaciones formuladas en todas las etapas del proceso de contratación, realizadas a través de un mensaje público.

Ilustración 2. Observaciones del Proceso SECOP II

Observaciones y Mensajes				
Tipo	Referencia	Asunto	Fecha	
Observación a informe	CO1.MSG.445296	[Respondido] RE SOLICITUD ACLARACIONES LR	16/08/2018 9:06 AM (UTC -5 horas)	Detalle
Observación a informe	CO1 MSG 449004	[Respondido] RE Subsanación Industria de Alimentos Daza SAS	16/08/2018 9:06 AM (UTC -5 horas)	Detalle
Observación a informe	CO1.MSG.450617	[Respondido] RE ACLARACIÓN SUBSANACIÓN CERENUTRIR	16/08/2018 9:06 AM (UTC -5 horas)	Detalle
Observación a informe	CO1.MSG.450818	[Respondido] RE REMISION SUBSANACIONES CONSORCIO ABC GLORIA	16/08/2018 9:05 AM (UTC -5 horas)	Detalle
Observación a informe	CO1.MSG.451065	[Respondido] RE Subsanacion Namaste Food S.A.S	16/08/2018 9:05 AM (UTC -5 horas)	Detalle

Fuente: SECOP II

En cuanto a las observaciones recibidas en los diferentes procesos de contratación realizados por CCE y la SED, han sido de gran importancia para fortalecer el proceso de contratación. Las observaciones han sido de tipo jurídico, financiero y técnico, realizadas por los diferentes interesados del proceso, entre las más relevantes se han referido al fortalecimiento de los componentes nutricionales de los alimentos, los requerimientos de capacidad operativa que deben tener los proveedores para la operación del programa, ajustes en los indicadores financieros, inquietudes sobre los requisitos técnicos mínimos para cada segmento y grupo de alimentos estipulados por la SED, entre otras.

- a. LP-AG-130-2016: 350 observaciones entre documentos borradores y definitivos
- b. LP-AMP-129-2016: 500 observaciones entre documentos borradores y definitivos
- c. SA-SI-140-AG-2017: 170 observaciones entre documentos borradores y definitivos
- d. LP-AG-153-2017: 80 observaciones entre documentos borradores y definitivos
- e. CCENEG-005-1-2018: 2,800 observaciones entre documentos borradores y definitivos
- f. CCE-973-IAD-2019: 875 observaciones documentos borradores
- g. CCE-974-IAD-2019: 350 observaciones documentos borradores

Las observaciones formuladas por los diferentes interesados en el proceso de contratación, son revisadas y analizadas por CCE y la SED, a fin de validar si se aceptan para realizar los ajustes pertinentes a los documentos o si se trata de aclaraciones para explicarles su funcionamiento a los interesados. Esto permite que la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE se realice de manera transparente y que se resuelvan todas las observaciones en los tiempos establecidos por la ley.

La *Ilustración 3* muestra las ofertas de los proponentes que participan en el proceso de contratación.

Ilustración 3. Ofertas del Proceso SECOP II

Posición	Estado	Razón	Fecha y hora de llegada	Proveedor	Documento de la oferta
1	Pendiente		16/06/2018 12:06:12 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito	CATERING SERVICE DELI S.A.S	0 Recomendación (es) Descargar
2	Pendiente		18/06/2018 5:40:09 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito	Coma S.A.S. COLOMBIA, Bogotá	0 Recomendación (es) Descargar
3	Pendiente		19/06/2018 3:26:58 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito	Bimbo De Colombia	0 Recomendación (es) Descargar
4	Pendiente		19/06/2018 5:25:37 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito	fruservice SAS COLOMBIA, Bogotá	0 Recomendación (es) Descargar
5	Pendiente		19/06/2018 7:04:31 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito	UNIÓN TEMPORAL TIO MARCO COLOMBIA, Mejgar	0 Recomendación (es) Descargar

Fuente: SECOP II

Además, una vez los proponentes presentan una oferta en el proceso de contratación y la entidad estatal la publica, la plataforma permite a los interesados en el proceso descargar las ofertas y realizar auditorías sobre ellas. Es importante mencionar que toda la información es pública, a fin de permitir que los procesos sean transparentes y facilitar la rendición de cuentas.

La Ilustración 4 muestra las correcciones enviadas por los proponentes en el proceso.

Ilustración 4. Subsanaciones del Proceso SECOP II

Tipo	Referencia	Asunto	Fecha	
Observación a informe	CO1 MSG 445206	[Respondido] RE: SOLICITUD ACLARACIONES LR	16/06/2018 9:06 AM (UTC -5 horas)	Detalle
Observación a informe	CO1 MSG 449804	[Respondido] RE: Subsanación Industria de Alimentos Daza SAS	16/06/2018 9:06 AM (UTC -5 horas)	Detalle
Observación a informe	CO1 MSG 450617	[Respondido] RE: ACLARACIÓN SUBSANACIÓN CERENUTRIR	16/06/2018 9:06 AM (UTC -5 horas)	Detalle
Observación a informe	CO1 MSG 450818	[Respondido] RE: REMISION SUBSANACIONES CONSORCIO ABC OLORIA	16/06/2018 9:05 AM (UTC -5 horas)	Detalle
Observación a informe	CO1 MSG 451065	[Respondido] RE: Subsanación Namaste Food S.A.S	16/06/2018 9:05 AM (UTC -5 horas)	Detalle

Fuente: SECOP II

Las subsanaciones son los documentos mediante los cuales los proponentes presentan, durante el período de evaluación, los documentos solicitados por la entidad y la plataforma permite la consulta de dichos documentos. En la *Ilustración 5* se pueden verificar los informes de evaluación de cada uno de los proponentes.

Ilustración 5. Informes de Evaluación SECOP II

Informes proceso de selección	Fecha informe final de selección	Valor	Estado de la selección
CO1 AWD 325608	21/09/2018 12:27 PM	0 COP	Activo
Informe de evaluación	17/07/2018 11:13 AM		
Informe de evaluación	13/09/2018 5:10 PM		
Informe de selección	20/09/2018 8:25 AM		

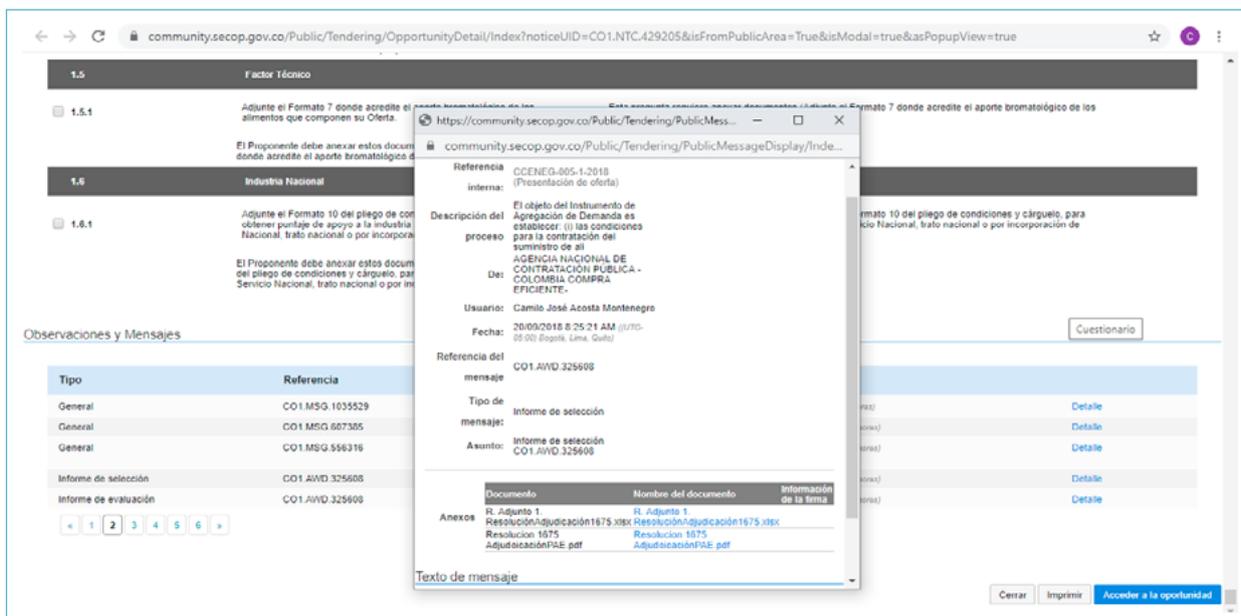
Adjudicatario	Valor Adjudicado	Documentos	Lote de la seleccionado
Compañía Alimenticia S.A.S.	0 COP	Ver contrato	Segmento 1
Compañía Alimenticia S.A.S.	0 COP	Ver contrato	Segmento 8
INDUSTRIAS NORMANDY S.A.	0 COP	Ver contrato	Segmento 8
Julian Gamba Vargas	0 COP	Ver contrato	Segmento 8
PRODUCTOS LACTEOS EL RECREO S.A.	0 COP	Ver contrato	Segmento 8
UT PAE BOGOTA 2010	0 COP	Ver contrato	Segmento 8
Productora y Distribuidora de Productos Lácteos y Comestibles SAS	0 COP	Ver contrato	Segmento 8
Nutriservi Panadería 2010	0 COP	Ver contrato	Segmento 8
DIPSA FOOD ENERGY REPRESENTACIONES S.A.S.	0 COP	Ver contrato	Segmento 8

Fuente: SECOP II

Una vez realizado el proceso de evaluación de las ofertas, la entidad estatal publica el informe de evaluación para que el público en general conozca a los proponentes que se les adjudicará el contrato y si tienen alguna observación sobre el informe, deben expresarla a través de la plataforma y la entidad debe responder.

En la *Ilustración 6* se pueden observar las actas de las audiencias de riesgos y de adjudicación.

Ilustración 6. Actas de Audiencias SECOP II

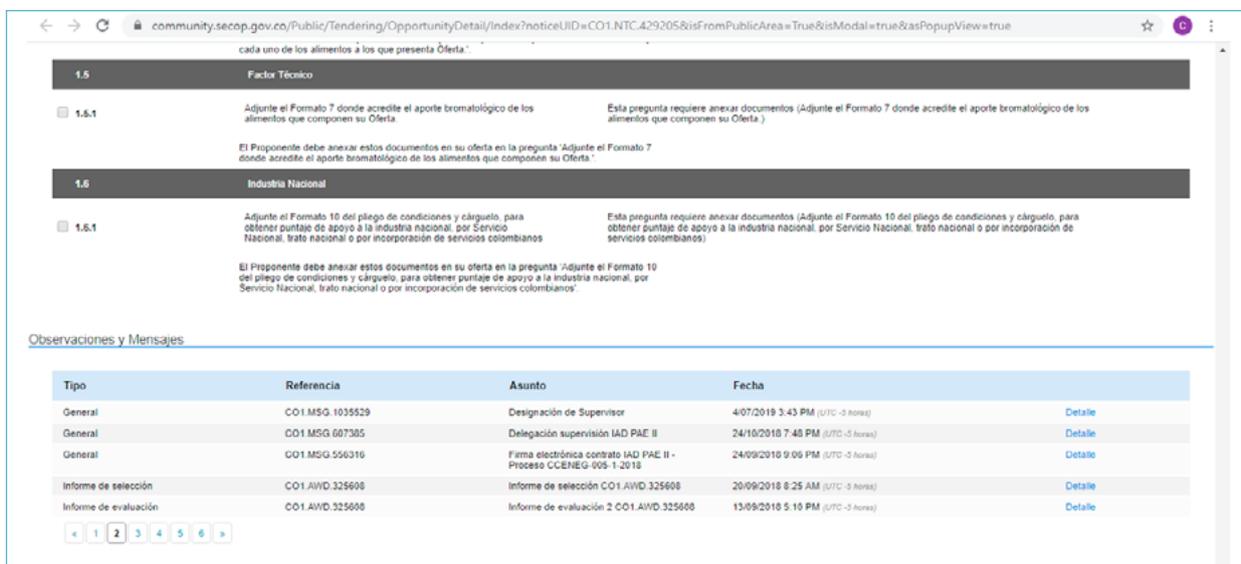


Fuente: SECOP II

Una vez celebrada la audiencia pública de adjudicación, que es donde el ente estatal presenta y socializa los resultados del proceso de contratación a todos los interesados en el proceso, se publica el acta de adjudicación. Adicionalmente, en la modalidad de contratación de licitación pública, se realiza una audiencia de riesgo previa a la presentación de ofertas, donde se socializan los riesgos definidos por la entidad para el proceso de contratación y los interesados pueden asistir y presentar observaciones o inquietudes.

En la *Ilustración 7* se muestra el informe de selección, firma de los contratos y delegaciones de supervisión.

Ilustración 7. Informes, firmas y delegaciones de Supervisión SECOP II



Fuente: SECOP II

Por último, la plataforma publica los contratos, los informes de vigilancia y demás documentos en la ejecución del contrato, que sirven de aporte para que los ciudadanos y las partes interesadas puedan conocer sobre el desarrollo del proceso y sirven de mecanismo de transparencia y rendición de cuentas. En el siguiente enlace encontrará en el SECOP el proceso de contratación número CCENEG-005-1-2018 PAE refrigerios que está en vigor: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.429205&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>.

Una vez realizada la Operación Principal, que es donde se seleccionan los proveedores que prestarán el servicio de suministro y distribución de alimentos del PAE en Bogotá, se realiza una Operación Secundaria, que consiste en que la SED, a través de CCE solicita a los proveedores adjudicatarios de la Operación Principal que coticen un determinado alimento y la SED debe seleccionar al proveedor que presente la menor cotización como lo establece la ley, sobre el cual se hará una orden de compra a quien mantenga la calidad y cumpla con todas las especificaciones técnicas.

El IAD para el suministro de alimentos y el IAD para el servicio de almacenamiento, ensamble y distribución de refrigerios escolares, se implementaron a partir del 16 de abril de 2017. El seguimiento y control de la ejecución de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE fue realizado por un equipo técnico del nivel central y una Interventoría integral contratada para realizar la verificación técnica, administrativa, jurídica y financiera de los IAD firmados en el marco de los procesos contractuales, de la compra de alimentos y el almacenamiento, ensamble y distribución de los refrigerios escolares. Por otro lado, a través de los IAD, la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE entrega diariamente alrededor de 708,369 refrigerios escolares, que consisten en 2,833,476 de unidades de alimentos, teniendo en cuenta que un refrigerio tiene cuatro componentes (una bebida, un cereal, un postre y una fruta) en 391 IED.

Esto se ha logrado gracias a factores como: (i) presupuesto suficiente para garantizar el funcionamiento, ya que el distrito aporta más del 90% de los recursos invertidos en el programa, el resto es aportado por la nación a través de recursos de Sistema General de Participaciones (SGP); (ii) relación institucional porque cuenta con el apoyo de aliados estratégicos como CCE, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) y la Secretaría Distrital de Salud (SDS); y (iii) capacidad institucional, ya que cuenta con un equipo técnico interdisciplinario en el nivel central y una Interventoría técnica, financiera, administrativa y jurídica que cuenta con 346 Interventorías (Claudia Puentes. Cuestionario virtual, diciembre 2019).

El presupuesto asignado para la ejecución de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE está compuesto principalmente por fondos provenientes de recursos propios de la ciudad y de recursos del Sistema General de Participaciones, con proporciones aproximadas del 90% y 10%, respectivamente.

En la *Tabla 3* se detalla el presupuesto invertido en alimentación escolar en los últimos 4 años.

Tabla 3. Presupuesto PAE Bogotá (fecha corte 30 de septiembre de 2019)

Fuente de financiación	Recursos vigencia 2016	%	Recursos vigencia 2016	%	Recursos vigencia 2018	%	Recursos vigencia 2019	%
Recursos propios	\$ 288,297	94	\$ 325,693	89	\$ 348,797	64	\$ 336,584	91
Recursos SGP	\$ 18,709	6	\$ 41,865	11	\$ 23,514	6	\$ 32,294	9
Total Recursos invertidos	\$ 307,007	100	\$ 367,558	100	\$ 372,312	100	\$ 368,879	100

Total inversión 2016-2019: 1.4 billones de pesos colombianos

Fuente: SMP in Bogotá, semi-structured interview

Cabe señalar que el anteproyecto 2020 cuenta con la proyección presupuestaria para garantizar la cobertura anteriormente mencionada, por lo que se puede considerar su sostenibilidad teniendo en cuenta que esta iniciativa ha generado ahorros en el proceso contractual. Para el año 2020, la SED asignó inicialmente

un presupuesto de \$ 316,004 millones de pesos colombianos a la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE (Claudia Puentes. Cuestionario virtual, diciembre 2019).

De acuerdo con las necesidades de capacitación identificadas en el monitoreo y seguimiento del programa, las sesiones de capacitación se estructuran para responder a dichas necesidades, y por lo tanto se consideran procesos pertinentes, de calidad y útiles porque:

- Están diseñados para garantizar una mejor supervisión tanto en plantas de alimentos y ensamblaje, como en lugares de suministro.
- Aportan al fortalecimiento del monitoreo de la población atendida y contingencias que se reportan diariamente para mejorar la ejecución.
- Además, CCE capacita a los diferentes actores del sistema de compra pública en el uso de las herramientas electrónicas disponibles, de manera que los interesados puedan participar en todas las etapas del proceso y que los proveedores conozcan el funcionamiento de los IAD y del uso de la TVEC.

Con respecto al análisis del sistema de monitoreo y evaluación, el investigador señala que se realiza en dos etapas (Claudia Puentes. Cuestionario virtual, diciembre 2019):

1. Etapa precontractual

Actores: CCE y SED. En este momento, elaboran la documentación que les permite establecer los procesos para la compra de los alimentos para los refrigerios escolares y el almacenamiento, ensamble y distribución de estos en las IED. Además, se seleccionan los proveedores que cumplen con el proceso publicado.

2. Etapa contractual – ejecución

Actor: SED. Prepara los pedidos de alimentos que se van a entregar a los colegios y comunica esta decisión a los proveedores de alimentos y logística y la Interventoría de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE.

Actor: Proveedor de alimentos. Entrega los alimentos requeridos por la SED al operador logístico, para su ensamble, almacenamiento y distribución en las IED.

Actor: Operador logístico. Se encarga del ensamble, almacenamiento y distribución de los refrigerios escolares en las IED.

Actor: Interventoría. Es responsable de supervisar y controlar el funcionamiento de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE desde la producción de alimentos requerida por la SED, hasta la entrega del refrigerio en las IED. Informa sobre cualquier novedad que pueda surgir y notifica a los operadores la necesidad de tomar medidas de mejora para solventar las observaciones que afecten la operación.

Actor: IED. Es responsable de recibir los refrigerios por parte del operador logístico y de entregarlos a los estudiantes en la matrícula oficial del distrito, además, de reportar cualquier novedad a la interventoría.

Actor: Estudiante. Su responsabilidad es expresar su interés en recibir alimentación escolar o no. Si indica que sí, su deber es consumir los alimentos proporcionados. Uno de los objetivos de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE, es entregar alimentación de calidad nutricional e inocuidad a los estudiantes inscritos oficialmente en el distrito.

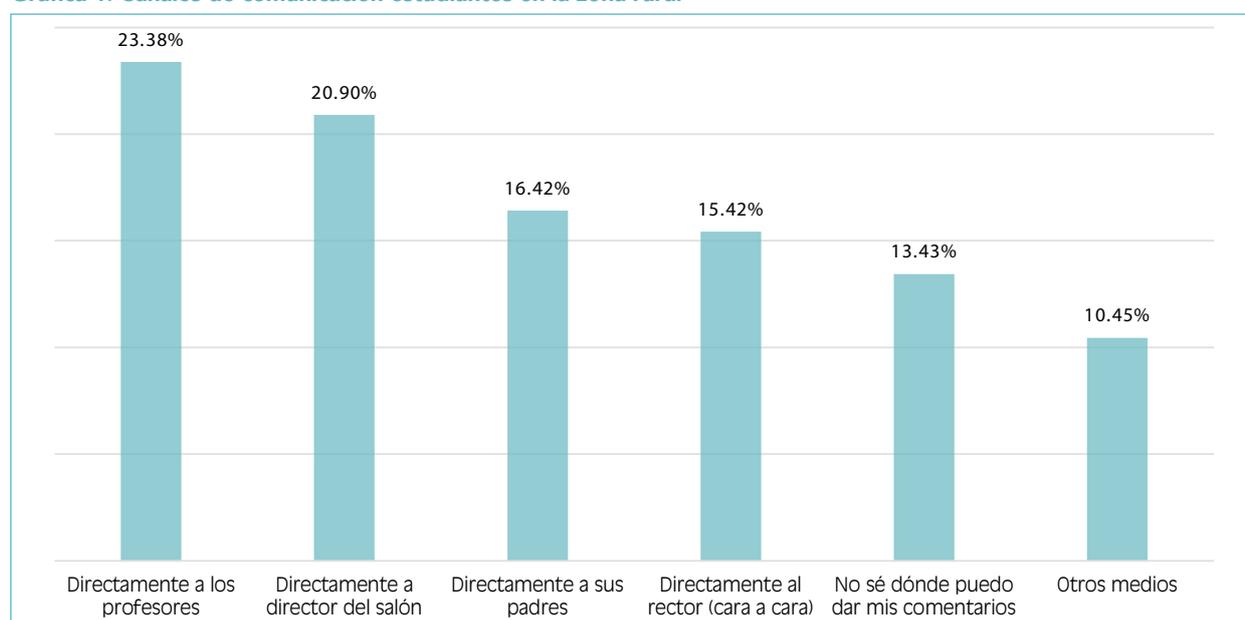
2 ● Acceso a la información y modelos de participación en uso para la iniciativa bajo evaluación

2.1 Canales de comunicación

Las IED, especialmente los rectores y los directores del programa, juegan un papel importante en la planificación y aplicación diaria de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE, informando a la SED sobre las necesidades y acontecimientos que afecten a la ejecución del programa en dichas instituciones, a fin de realizar ajustes en las cantidades y los tipos de alimentos que se entregan en los refrigerios demandados. De modo que el flujo de información se maneja diariamente entre las IED y la SED. Para ello, cada IED implementa ciertos mecanismos de participación con el fin de obtener una perspectiva y retroalimentación a través de canales de comunicación con los involucrados en las IED (estudiantes, padres, profesores y rectores). A continuación, se presentarán los resultados de la investigación cuantitativa, basados en las encuestas realizadas a nivel escolar, con el fin de identificar la efectividad de estos canales de comunicación para cada informante de las IED.

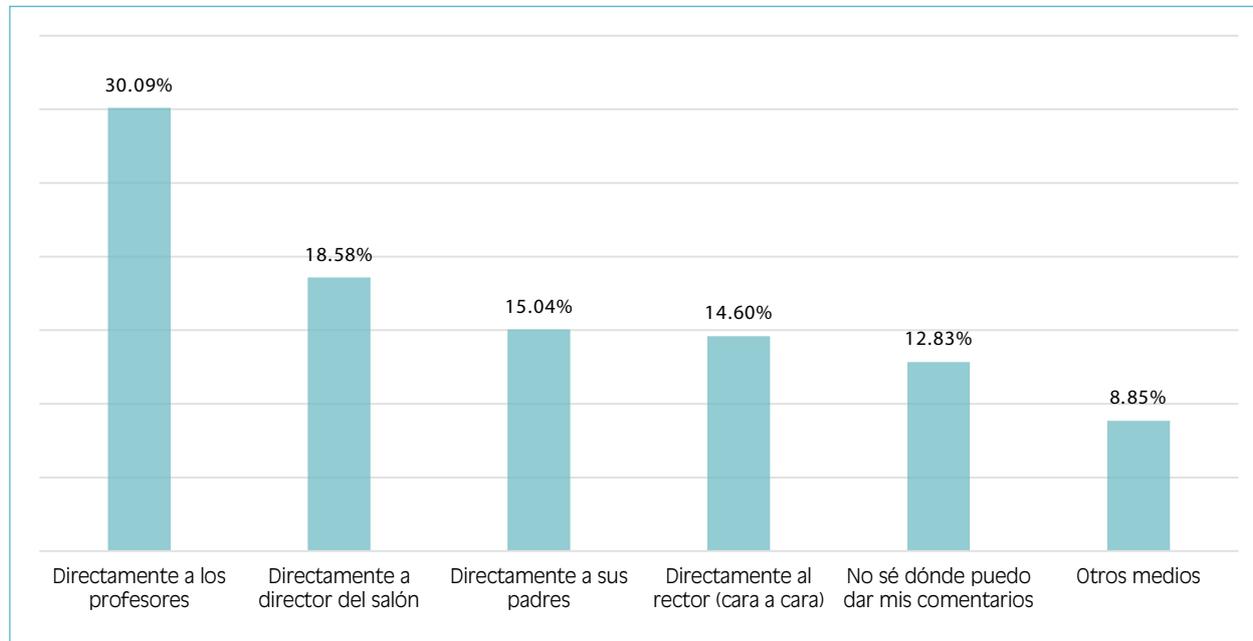
Las *Gráficas 1 y 2* presentan por zona de estudio (rural y urbana), los resultados de las encuestas realizadas dentro de las IED, identificando el canal de comunicación más frecuentado a través del cual los estudiantes beneficiarios de esta iniciativa pueden dar sus comentarios sobre los refrigerios que reciben diariamente. Es importante mencionar que entre los canales de comunicación mencionados por los estudiantes se encuentran algunos que son internos a las IED (profesores, directores de aula, rector y otros medios como correos electrónicos, redes sociales o páginas web de las IED) y un canal de comunicación externo (padres de familia).

Gráfica 1. Canales de comunicación estudiantes en la zona rural



Elaboración propia. Fuente: Encuestas

Gráfica 2. Canales de comunicación estudiantes en la zona urbana

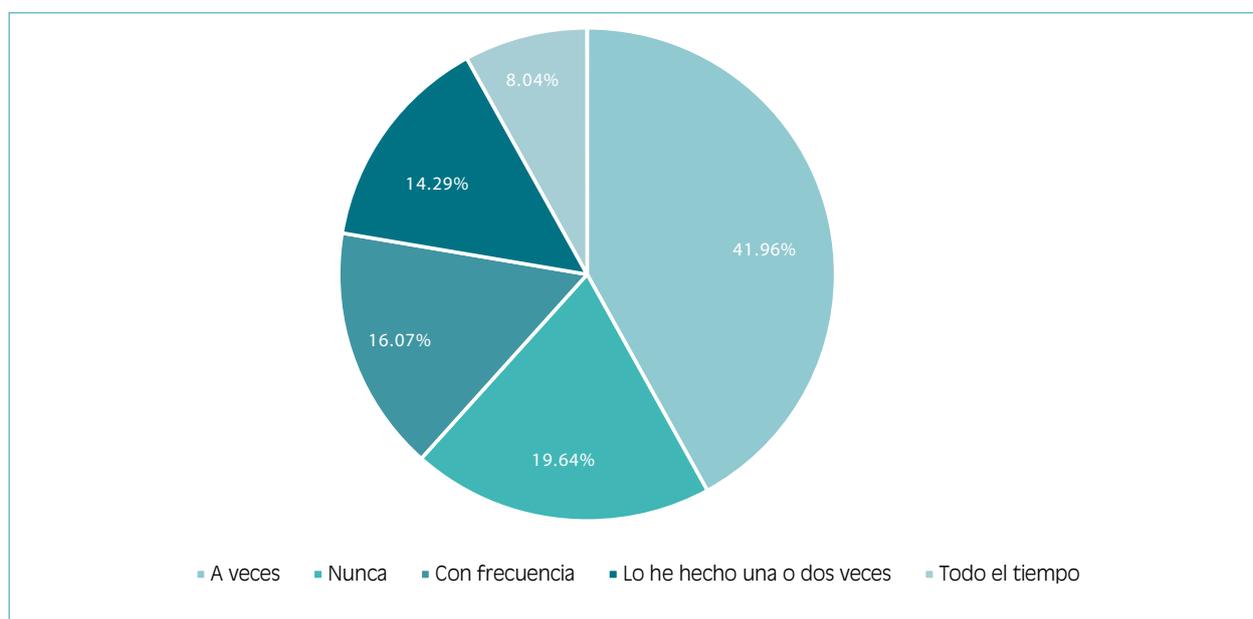


Elaboración propia. Fuente: Encuestas

Se identificó que, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, los estudiantes se comunican principalmente con: (i) los profesores (26%); (ii) los directores del aula (19%), que son canales internos de las IED, representando el 45% del total de los estudiantes encuestados; y (iii) los padres de familia (15%), un canal externo, para brindar su retroalimentación sobre los refrigerios que reciben diariamente.

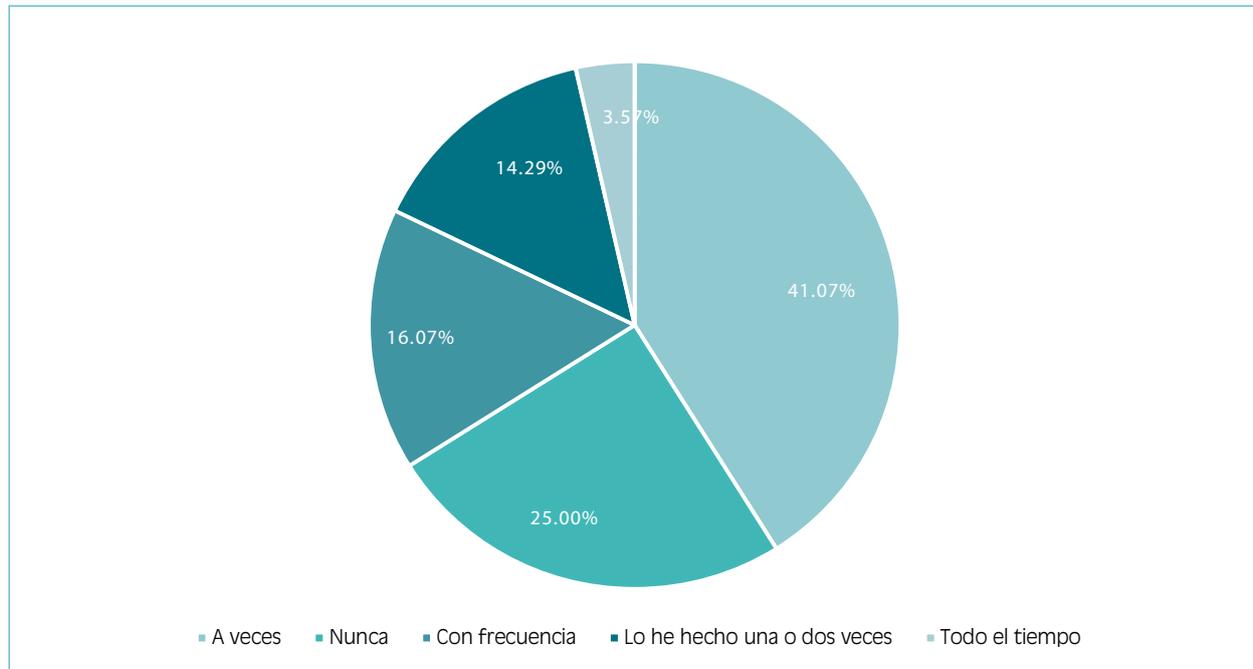
Las Gráficas 3 y 4 muestran la frecuencia con la que los estudiantes dan su opinión sobre los refrigerios que reciben a diario en las zonas rurales y urbanas.

Gráfica 3. Frecuencia de retroalimentación de estudiantes en la zona rural



Elaboración propia. Fuente: Encuestas

Gráfica 4. Frecuencia de retroalimentación de estudiantes en la zona urbana

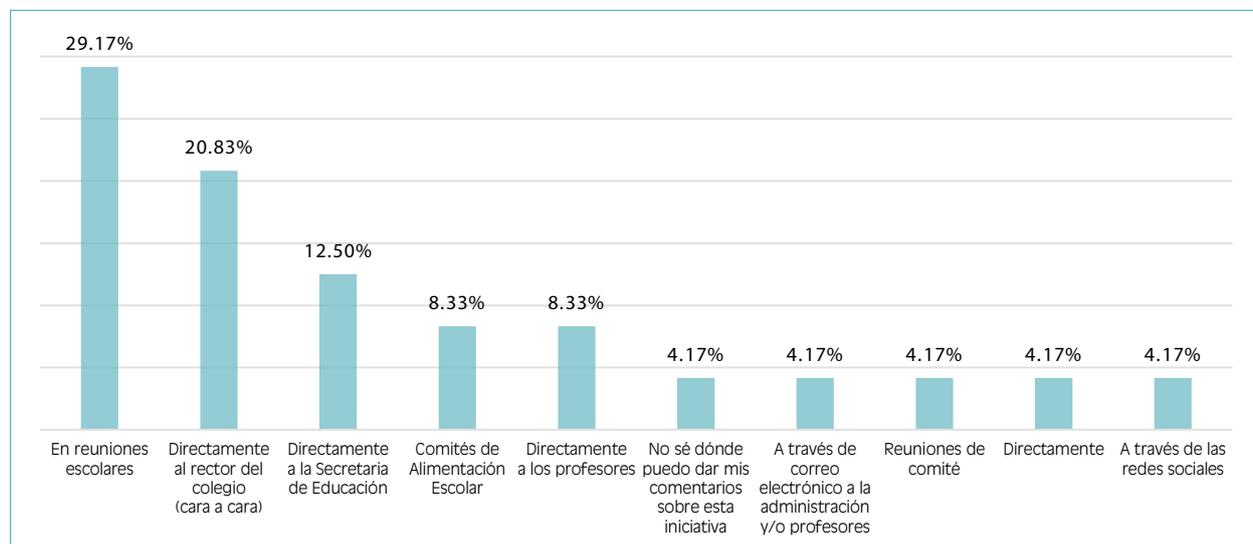


Elaboración propia. Fuente: Encuestas

Por parte de los estudiantes, se observa una participación superior al 60% en ambas zonas, con una frecuencia considerable con la que aportan su retroalimentación con sus respectivos canales de comunicación. Las siguientes respuestas fueron tomadas como una frecuencia considerable: A veces (41%), con frecuencia (16%) y todo el tiempo (5%).

Por otro lado, los padres de familia, los profesores y los rectores de las IED han definido ciertos canales de comunicación pertinentes para la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE. En la *Gráfica 5* y *6* se muestran los resultados de las encuestas realizadas a dichos participantes en la zona rural.

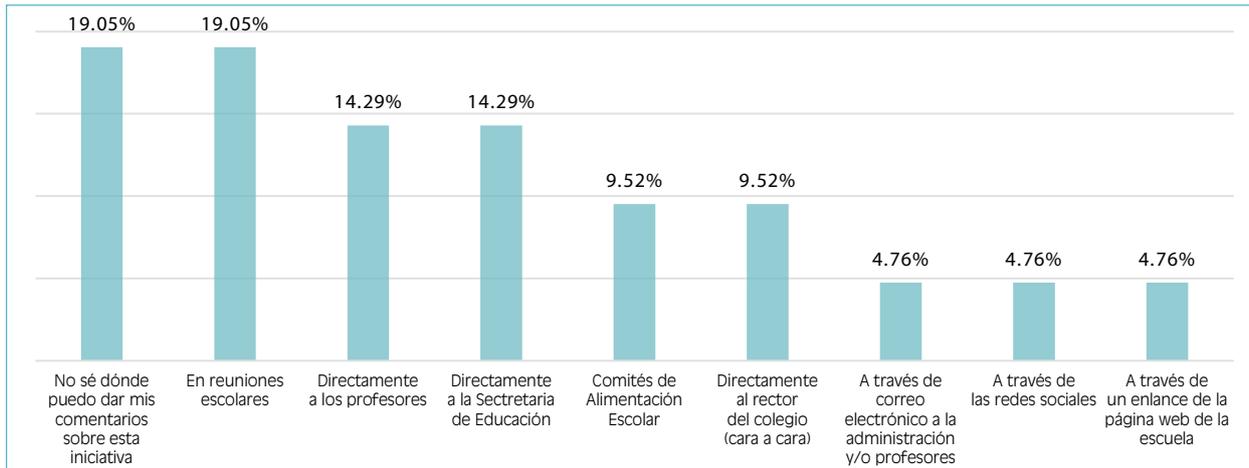
Gráfica 5. Canales de comunicación padres de familia, profesores y rectores zona rural



Elaboración propia. Fuente: Encuestas

Se observa que, en el caso de la zona rural, la mayoría de los encuestados utilizan las reuniones escolares para realizar sus comentarios de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE, con una participación del 29%. En la *Gráfica 6* se relaciona el comportamiento dentro de la zona urbana para la misma categoría de encuestados.

Gráfica 6. Canales de comunicación padres de familia, profesores y rectores zona urbana

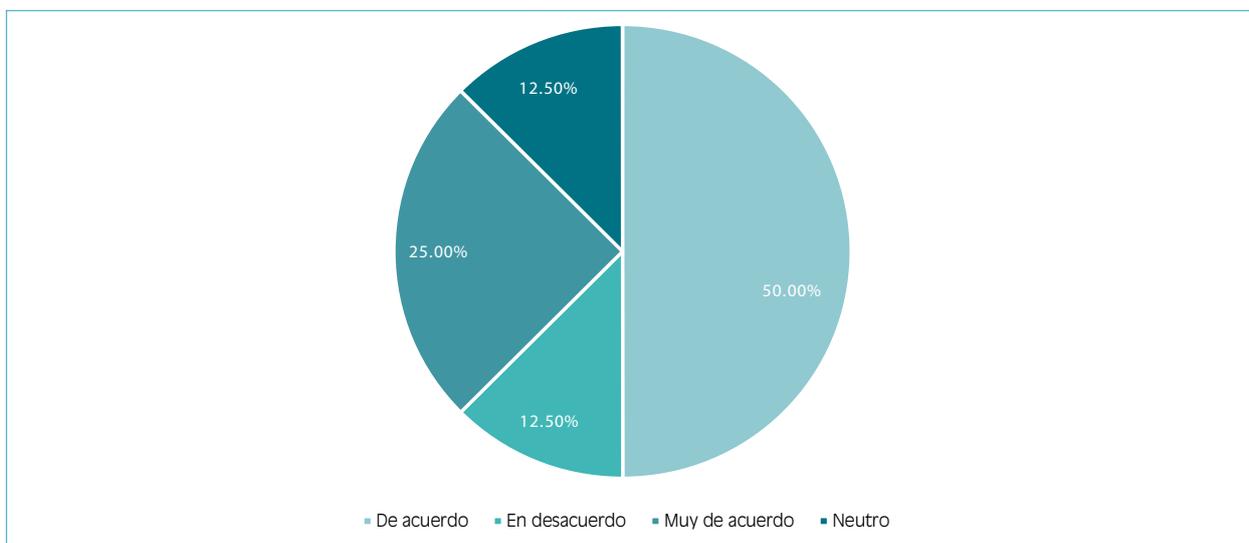


Elaboración propia. Fuente: Encuestas

Dentro del área urbana, el 19% de los padres de familia, profesores y rectores encuestados no sabían dónde hacer sus comentarios sobre la iniciativa. Sin embargo, las reuniones escolares, directamente con los profesores, la SED, en los comités de alimentación escolar y con el rector del colegio representan el 81% de los canales de comunicación que utilizan, como medio de verificación más frecuente frente a la ejecución de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en cada IED, así como en la zona rural.

Finalmente, de acuerdo con las encuestas realizadas, es posible verificar el grado de certeza que tienen los profesores y rectores de cada IED sobre la retroalimentación que brindan a la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE. En la *Gráfica 7* se muestran los resultados en la zona rural.

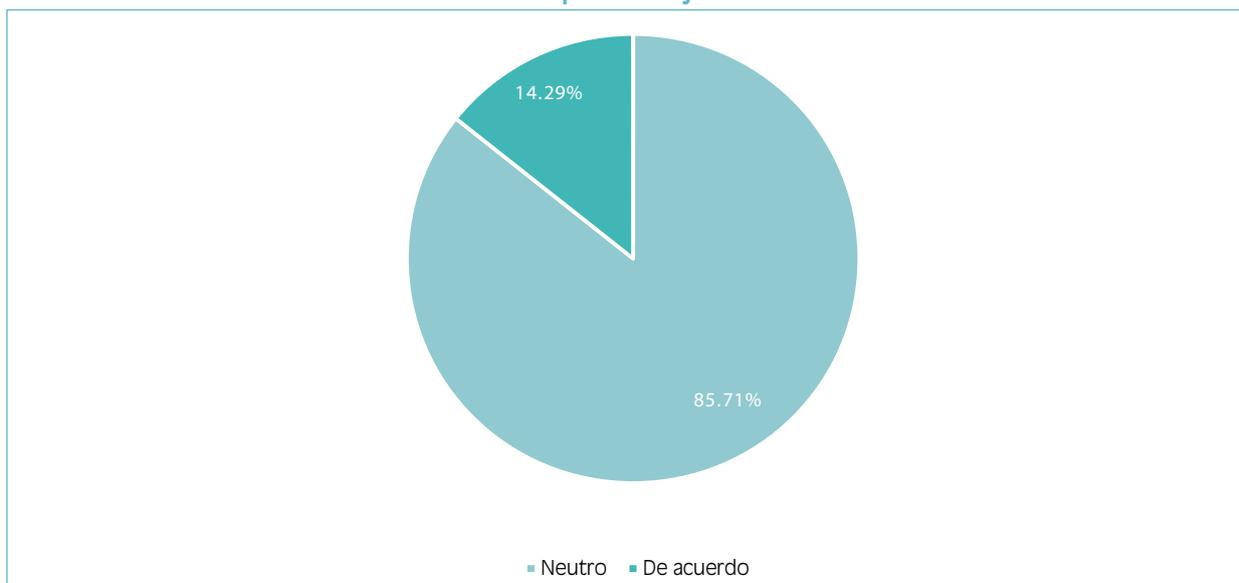
Gráfica 7. Grado de certeza de retroalimentación profesores y rectores en la zona rural



Elaboración propia. Fuente: Encuestas

Se puede observar el 75% de favorabilidad frente a la retroalimentación que brindaron los profesores y rectores de la zona rural. Las siguientes respuestas se consideraron favorables: De acuerdo (50%) y muy de acuerdo (25%). La *Gráfica 8* muestra los resultados en la zona urbana, identificando un 85% de favorabilidad.

Gráfica 8. Grado de certeza de la retroalimentación profesores y rectores en la zona urbana



Elaboración propia. Fuente: Encuestas

La Iniciativa de Contratación Abierta del PAE tiene diferentes canales de comunicación, así (Claudia Puentes. Cuestionario virtual, diciembre 2019):

1. Hacia la ciudadanía:

- A través de la Interventoría de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE.
- El Sistema Distrital de Quejas y Soluciones (SDQS).
- La Oficina de Atención al Ciudadano.

2. En relación con los proveedores, la iniciativa tiene dos canales de comunicación:

- A través del equipo técnico central, por medio de las mesas técnicas, donde se presentan las diferentes situaciones y novedades que deben ser mejoradas para el buen funcionamiento del programa.

Las mesas técnicas se convocan a través de la SED en el marco del cumplimiento de las obligaciones de la Interventoría en la que esta informa sobre todo lo relacionado con la modalidad de refrigerios escolares, desde los componentes técnicos, administrativos, financieros y jurídicos, así como temas puntuales establecidos por el equipo de la SED de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE ante las novedades presentadas durante el periodo. Las mesas técnicas se celebran mensualmente, y se aclara que los proveedores no asisten. No obstante, la SED lleva a cabo reuniones internas con los proveedores si es necesario.

En primera instancia el equipo de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE se reúne y establece los temas a tratar de manera oportuna para estas mesas técnicas. Así mismo, como resultado de las mesas, se levantan actas de las mismas a cargo de la Interventoría las cuales se conservan en el archivo del expediente contractual. Se establecen los respectivos seguimientos y puntos de control, de acuerdo con los compromisos adquiridos en cada una de las mesas adelantadas, los cuales son verificados durante la ejecución y consolidados en la mesa técnica inmediatamente posterior.

- La Interventoría está en comunicación directa con los proveedores y las IED donde monitorea y controla las diferentes situaciones y acontecimientos que se producen diariamente en la ejecución del programa. La Interventoría realiza jornadas con proveedores cada dos meses para presentar los resultados de dichos aspectos a nivel técnico, administrativo, financiero y jurídico.

Desde el primer proyecto piloto estructurado por CCE en alianza con la SED, se han realizado grupos de trabajo con proveedores para entender por qué no participaban en determinados procesos y también se han celebrado sesiones con los padres interesados en que el programa tuviera las características nutricionales adecuadas para los estudiantes (Nicolas Penagos. Comunicación personal, noviembre 2019).

2.2 Evolución de la iniciativa de Contratación Abierta del PAE

La Iniciativa de Contratación Abierta del PAE ha experimentado la siguiente evolución desde sus inicios:

Ilustración 8. Escala de maduración iniciativa PAE



Elaboración propia. Fuente: Autor

La Iniciativa de Contratación Abierta del PAE ha experimentado la siguiente evolución desde sus inicios:

Año 2015

- Lianza entre CCE y la SED, mediante la firma del Convenio 2958 de 2015, para realizar el piloto de la implementación de los IAD para la ejecución de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE.

Año 2016

- Firma del nuevo Convenio Interadministrativo 4050 de 2016 entre CCE y la SED, cuyo objeto es: Unir esfuerzos para adelantar los procesos contractuales necesarios para la implementación de un IAD, para la ejecución de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE.
- Resultados de la evaluación del piloto realizada por el Banco Mundial.
- Apertura de las licitaciones públicas: [LP-AMP-129-2016](#). MP para el suministro de alimentos para la operación de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE de la SED: Se adjudicó un AMP para 11 grupos de alimentos: (i) Leches y bebidas lácteas, (ii) quesos, (iii) helados y paletas, (iv) cereales empacados, (v) preparaciones compuestas, (vi) néctar y concentrado de fruta, (vii) bebida con proteína de soya, (viii) postres, (ix) frutos secos, (x) frutas y hortalizas, y (xi) agua. [LP-AG-130-2016](#). AD para el servicio de almacenamiento, ensamble y distribución de refrigerios escolares se contrató un IAD para el proceso de ensamble en 30 zonas de 19 localidades de Bogotá (excepto Sumapaz).

Año 2017

- Adjudicación y ejecución de los IAD publicados a finales de 2016.
- Planificación, publicación y adjudicación del proceso LP-AG-153-2016 para el servicio de ensamble, almacenamiento y distribución de los refrigerios escolares.

- Planificación del nuevo proceso de compra de alimentos fortalecido con un estudio técnico de la oferta de alimentos.

Año 2018

- Publicación, adjudicación e inicio de ejecución del proceso CCENEG-005-1-2018.

Año 2019

- Ejecución del proceso CCENEG-005-1-2018 y planificación de los nuevos procesos para el año 2020.

La Iniciativa de Contratación Abierta del PAE tiene como objetivo principal dar solución o reducir problemas recurrentes en Colombia, tales como garantizar la permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo oficial, disminuir la deserción escolar y ofrecer un complemento alimenticio de calidad. Además, mediante los espacios de diálogo que se desarrollan dos veces al año, con la participación de la comunidad educativa (estudiantes, padres de familia, rectores, docentes, directivos), los organismos de control y colaboradores de la SED, toman en consideración los aportes de la comunidad para identificar oportunidades de mejora para fortalecer su ejecución y la estructuración de los próximos IAD (SED. Informe de mesa pública, mayo de 2019).

Por lo tanto, según la investigación, se considera que la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE está dentro de la escala de maduración en la fase de Colaboración Abierta, ya que actualmente se está estructurando la tercera generación de los IAD con CCE, para proporcionar el suministro de alimentos y el almacenamiento, ensamble y distribución. Desde hace más de 5 años, el proceso se ha ido fortaleciendo, identificando junto con la comunidad oportunidades de mejora y de aprendizaje continuo en aras de obtener mejores resultados, que han sido reconocidos a nivel nacional e internacional.

De acuerdo con lo anterior, la *Tabla 4* presenta el análisis del nivel de participación y el apoyo brindado a las partes interesadas para el desarrollo de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá.

Tabla 4. Testimonios proveedores iniciativa PAE

Participante	Testimonio
Proveedor Dipsa Food	El modelo de contratación es muy útil ya que permite a las empresas ofertar su producto sin intermediarios ni terceros, garantizando primero la transparencia del proceso hasta la adjudicación, que es principalmente lo que es vital para nosotros.
Proveedor Productos Alimenticios El Recreo SAS	Como proveedor lo encuentro muy bueno porque el modelo es transparente, en segundo lugar como ciudadano, considero que es un modelo que le brinda las garantías de contratación transparente y esto hace que los recursos del estado no se malgasten y no vayan en otra dirección, sino que realmente son recursos que se invierten con total confianza a través de este modelo en el cual no hay, no veo formas que haya malos manejos. Me siento orgulloso de que exista este modelo porque he tenido la oportunidad, ya llevo en la compañía más de 30 años y he participado, he estado en congresos mundiales de alimentación escolar, por eso Bogotá debe sentirse orgullosa del programa que tiene, el programa de Bogotá es muy completo y muy complejo y eso es realmente lo que considero que es un lujo de programa.
Proveedor Mountain Food	Es muy positivo porque ofrece igualdad de condiciones para la participación como proveedores del PAE. En el pasado, estos recursos se dejaban a los “carteles” que finamente manipulaban los precios de los productos y generaban sobrecostos. Este mecanismo de contratación permite que haya transparencia, evitando monopolios y favoritismos en la contratación de proveedores, así como garantizar un precio justo y real del producto, tanto para el proveedor como para la entidad contratante.

Proveedor UT MS-360	El mecanismo de CCE por agregación de demanda abrió nuevas perspectivas de contratación, esta contratación estaba cerrada a una licitación pública en donde la forma en que entregaban los pesos era bien particular y existían barreras técnicas para el ingreso de nuevos operadores y sobre todo había incertidumbre en cuanto a la duración de los contratos. De los 280 días, Bogotá acostumbraba a contratar generalmente 90 días, 100, 120 días y después entregaba una adición. El mecanismo que se está utilizando ahora permite tener contratos de mayor duración, incluso estamos terminando uno que ha estado vigente por dos años, lo que permite a los empresarios hacer importantes inversiones de capital, acompañados por los bancos y que realmente sea el mérito y no la barrera lo que permita acceder a los programas de alimentación escolar como los de Bogotá.
CCE	Según el director general de CCE, José Andrés O'Meara Riveira, este proceso ha incrementado la competencia al lograr una mayor pluralidad de proponentes, y también, les permite a las entidades compradoras superar las barreras de las anualidades presupuestales para la adquisición de los bienes y servicios para la atención del PAE (SED. Página web del distrito, junio de 2019).
SED	Este exitoso modelo implementado desde 2017, que ha recibido reconocimientos nacionales e internacionales, elimina la intermediación y detecta presuntas prácticas restrictivas de la competencia, asegurando así una mayor participación de proveedores especializados en la producción de alimentos y en el ensamble, almacenamiento y distribución de refrigerios escolares, logrando así una eficiencia administrativa en el proceso de contratación (SED. Página web del distrito, junio de 2019). Según la Secretaria de Educación, Claudia Puentes Riaño, Bogotá cuenta actualmente con la operación del PAE más grande del país, garantizando complementos alimenticios ricos, balanceados y de calidad al 100 % de los estudiantes, en el 100 % de los días del calendario escolar. Superando a ciudades como Medellín, Cali y Barranquilla, bajo el nuevo modelo de contratación, solo el año pasado entregamos 728 mil refrigerios escolares y más de 181 mil desayunos y almuerzos diariamente. Este año estamos entregando más de 700 mil refrigerios diarios (SED. Página web del distrito, junio de 2019).

Elaboración propia. Fuente: Autor

Para la operación, ejecución y seguimiento del programa existe otro nivel de participación que se encuentra dentro de todas las IED en las que opera actualmente la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE. El equipo técnico de la iniciativa, para cada proceso de contratación de refrigerios escolares, implementa pruebas organolépticas con los estudiantes sobre posibles nuevos alimentos, además de realizar encuestas de verificación de consumo sobre el grado de satisfacción de los estudiantes con el programa y con los alimentos, mostrando los primeros una satisfacción del 95% y los segundos un 90%. Además, se han generado procesos de participación de los estudiantes, en el conocimiento de las plantas de producción de alimentos y de ensamble para entender de dónde proceden los alimentos que reciben a través del PAE.

Por otro lado, como parte de la vigilancia de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE, los organismos de control y la ciudadanía participan a través de los mecanismos de rendición de cuentas, el sistema de Peticiones, Quejas y Reclamos – PQR, la Oficina de Atención al Ciudadano y las verificaciones de consumo. Gracias a estos canales de comunicación, hay una intervención diaria de la ejecución y es posible conocer los aspectos que el programa puede mejorar de manera inmediata (SED. Mesa de trabajo con el investigador, febrero de 2020).

Cabe destacar que este tipo de estrategias han sido muy útiles en la implementación de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE, ya que a partir de las encuestas de verificación de consumo y de las PQR se han retirado algunos alimentos de baja aceptación, se ha mejorado la periodicidad de entrega de otros, y se han incorporado nuevos alimentos para garantizar el aporte nutricional a los estudiantes (Claudia Puentes. Cuestionario virtual, diciembre de 2019).

Para el diseño e implementación, es decir, para la estructuración de los documentos del proceso de los IAD, la participación de los actores ha sido de vital importancia para la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE ya que para el cumplimiento de los objetivos se verifican las fichas técnicas y los menús, además de realizar encuestas a los estudiantes, a los docentes y a los padres de familia para tener información actualizada y concisa sobre los aspectos a mejorar con el nuevo IAD, buscando siempre la mejora continua y la recopilación de

información para que la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE continúe con los estándares de calidad que ha estado manejando.

En la *Tabla 5* se muestra el comparativo del sistema de contratación antes y después de la implementación de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE.

Tabla 5. Cuadro comparativo Iniciativa PAE

Antes – Iniciativa de Contratación Abierta del PAE	Después – Iniciativa de Contratación Abierta del PAE
Los proveedores del PAE en Bogotá eran operadores logísticos.	División de los procesos de contratación en dos etapas: (i) suministro de alimentos, (ii) servicio de almacenamiento, ensamble y distribución.
Dentro de la cadena de suministro las negociaciones se llevaban a cabo con el último eslabón (intermediarios) y no con los productores de los alimentos.	Compra directa al productor y/o fabricante para el IAD de suministro de alimentos.
Los tiempos del proceso de contratación duraban de dos a tres meses	En la Operación Secundaria las órdenes de compra se hacen a través de la TVEC a diferentes proveedores según los alimentos requeridos por la SED y el periodo de contratación es inferior a ocho días.
Se adjudicaba sólo a un proveedor.	Competencia abierta, pluralidad de oferentes.
No generaba procesos competitivos sino contrataciones directas.	En la Operación Principal, se definieron límites de precios, tanto superiores como inferiores.
Sobrecostos en la compra de los alimentos.	Bajo la modalidad de selección de los proveedores en la Operación Secundaria, la SED puede elegir comida de calidad y precios justos.

Elaboración propia. Fuente: Autor

Dentro de la investigación con los diferentes actores involucrados es evidente que existe un alto nivel de confianza entre las partes, ya que desde el año 2015 se están uniendo esfuerzos para fortalecer la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE.

De acuerdo con lo manifestado por los diferentes actores, se observa que el modelo de Contratación Abierta del PAE ha sido reconocido como un modelo exitoso, innovador y transparente en Colombia y en otros países, porque fue un gran reto mejorar los procesos de información y contratación de los refrigerios escolares. Desde sus inicios fue un proceso de Contratación Abierta con estudios de mercado sólidos que permitieron identificar los precios acordes al mercado por cada alimento.

Además, al cumplir con los estándares de publicación de datos abiertos y al implementar el modelo, el número de proveedores aumentó sustancialmente, de 13 en 2016 a 53 en 2017 (46 de los cuales suministraron los alimentos y 7 prestaron el servicio de almacenamiento, ensamble y distribución de los refrigerios). Para 2018 el número había aumentado a 49 (44 suministraban los alimentos y 5 prestaban el servicio de almacenamiento, ensamble y distribución de los refrigerios).

A continuación, se presentan algunos puntos de vista de los diferentes participantes del proceso de contratación sobre la eficiencia de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá:

- Mejora del seguimiento y control por parte de la Interventoría y el equipo del nivel central de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE, desde la producción de alimentos, la operación logística y la entrega en las IED.
- En términos presupuestarios, con la implementación del modelo de contratación, la SED ha logrado ahorrar 62 mil millones de pesos, en Operaciones Secundarias desde abril de 2017 hasta septiembre de 2019. Esto se traduce en eficacia y efectividad en el gasto público.

- Se han detectado oportunidades de mejora en las jornadas de diálogo ciudadano y/o audiencia pública realizadas en el marco del proceso de rendición de cuentas de la administración distrital y local.
- La iniciativa ha tenido resultados positivos en el fortalecimiento y mejoramiento de los procesos internos administrativos de la SED, ya que un contrato que tomaba de dos a tres meses en ser adjudicado, actualmente se lleva a cabo, mediante órdenes de compra a través de la TVEC en ocho días.
- Actualmente, mediante los informes de supervisión que se publican a través del SECOP II, se puede conocer la ejecución de todo el IAD, de manera que se pueda consultar el número valor total de las órdenes de compra que se colocan en la TVEC, tanto para el suministro como para el servicio de almacenamiento, ensamble y distribución de los refrigerios en Bogotá; los proveedores que más han contratado a través del IAD, informes de Interventoría; modificaciones al IAD; incumplimientos contractuales; e inhabilidades sobrevenidas, multas y sanciones por parte de los proveedores.

Sin embargo, existen riesgos latentes en los nuevos caminos que se han encontrado en aras de mejorar los Programas de Alimentación en Bogotá. Las desafortunadas presiones políticas, la corrupción, las prácticas colusorias y la debilidad institucional, son temas que deben seguir fortaleciéndose para no perder los evidentes logros alcanzados hasta el momento. De igual manera, se debe asegurar la continuidad de las políticas públicas de gobierno o del funcionario de turno, aprovechando lo construido (María Teresa Palacio. Cuestionario Virtual, noviembre de 2019).

En referencia a los riesgos mencionados, si bien a nivel distrital no se han registrado casos de corrupción en el modelo de Contratación Abierta del PAE, a nivel nacional han surgido diferentes situaciones: (i) procesos de responsabilidad fiscal llevados a cabo por la Contraloría General de la República, que incluyen investigaciones de gobernadores, ex gobernadores, alcaldes y ex alcaldes; (ii) investigaciones penales de la Fiscalía General de la Nación sobre diferentes proveedores en 35 regiones del país; y (iii) expedientes abiertos por la Procuraduría General de la Nación por responsabilidad disciplinaria.

A nivel distrital, mediante la Resolución 46587 del 5 de julio de 2018, la Superintendencia de Industria y Comercio emitió un pliego de cargos contra diez proveedores, una asociación de empresarios del sector de alimentos y 18 personas naturales por cartelización empresarial dirigida a manipular los resultados de 21 procesos de contratación en los últimos diez años en los refrigerios del PAE del distrito. Desafortunadamente, el régimen contractual vigente establece que mientras no haya sanciones, no hay posibilidades de excluir de los procesos contractuales a los investigados por colusión.

3 ● Estudio de los modelos de rendición de cuentas en vigor para la iniciativa

En Colombia, la rendición de cuentas por parte de la administración, entendida como el estado o entidades gubernamentales, ha sido instituida desde la Constitución Política de 1991 con una doble perspectiva, como una obligación y como un derecho; una obligación de la administración y un derecho de los administrados, como un mecanismo de participación ciudadana que se refleja en la vigilancia de la actividad administrativa del estado.

Para el caso en cuestión, el de los dominios de la rendición de cuentas está atado a la rendición de cuentas de la gestión, ya que manejan el proceso de contratación y ejecución de los recursos públicos, por lo que también se ve el aspecto de la rendición de cuentas fiscal. Es así, que la Corte Constitucional ha manifestado que “En una democracia participativa el derecho a acceder a la información (artículo 20, C.P.) constituye un instrumento indispensable para el ejercicio del derecho político fundamental a participar en “el control del poder político” (artículo 40, C.P.), de lo cual depende la efectividad del principio de responsabilidad política (artículo 133, C.P.), así como la materialización del principio de publicidad que rige la función administrativa (artículo 209 C.P.)” (Corte Constitucional. 2002).

Tal es la importancia del acceso a la información dentro del esquema de rendición de cuentas, que la SED ha colocado el enlace de transparencia y acceso a la información pública en su página web https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/transparencia, donde, en conexión con la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE de Bogotá, se ha establecido como el principal mecanismo para que los interesados accedan directamente a la información, alojada en el enlace de control, en donde se encuentran los diferentes informes de seguimiento, como se puede verificar en la *Ilustración 9*.

Ilustración 9. Transparencia y acceso a la información SED



Fuente: Pagina Web SED

La importancia, información y los elementos que se compartieron con el público, padres y posibles proveedores, fue parte del proceso de contratación de la iniciativa de estudio, todo se publicó en la plataforma de forma fácil de entender para todos.

Con la publicidad y transparencia que se implementó dentro de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá, se dio a conocer al público las fallas del mercado que se habían detectado en la etapa de planeación (Open Contracting, 2018). Esto ayudó a que la iniciativa tuviera más eco en el medio y diera reglas de juego claras y enfocadas.

Otra forma de información pública que se da en el marco de la rendición de cuentas y el control ciudadano, es la publicación de la información relacionada con el proceso de contratación, desde sus etapas de planeación y borradores, pasando por todos los soportes de ejecución, hasta la etapa post contractual dentro de la plataforma del SECOP II administrada por CCE, que permite el seguimiento en tiempo real de la información publicada y creada por las entidades.

Las entidades colombianas deben garantizar el acceso a la información oportuna y transparente para un adecuado control de la responsabilidad financiera y de gestión administrativa, es decir la asignación o gasto adecuado de los recursos y la contratación pública. En los últimos años, Colombia, ha tratado de instituir un modelo de rendición de cuentas entendido en su génesis como el mecanismo que “presupone, pero también fortalece, la transparencia del sector público, el concepto de responsabilidad de los gobernantes y servidores y el acceso a la información como requisitos básicos. Adicionalmente, la rendición de cuentas es una expresión del control social, por cuanto éste último comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión y la incidencia de la ciudadanía para que esta se ajuste a sus requerimientos” (CONPES 3654. Pág. 13).

Así, la Ley Estatutaria 1757 de 2015 que dicta disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, ha establecido en el Título IV conceptos básicos que determinan la rendición de cuentas, como los principios, elementos y etapas que deben estar presentes. Estos pueden ser verificados en la *Tabla 6* que se presentan a continuación.

Tabla 6. Rendición de cuentas Ley Estatutaria 1757 de 2015

Principios	Elementos	Etapas
Continuidad	Información	Preparación
Permanencia	Lenguaje comprensible al ciudadano	Capacitación
Apertura	Díálogo	Publicación de información
Transparencia	Incentivos	Call for bids and delivery
Amplia difusión y visibilidad		Seguimiento

Elaboración propia. Fuente: Ley Estatutaria 1757 de 2015, artículos 49 y 56

Con base en este concepto, el Departamento Administrativo de la Función Pública emitió un manual único de rendición de cuentas que establece y describe la actividad de rendir cuentas como “la obligación de las entidades de la Rama Ejecutiva, de los servidores públicos del orden nacional y territorial y de la Rama Judicial y Legislativa, de informar, dialogar y dar respuesta clara, concreta y eficaz a las peticiones y necesidades de los actores interesados (ciudadanía, organizaciones y grupos de valor) sobre la gestión realizada, los resultados de sus planes de acción y el respeto, garantía y protección de los derechos” (Departamento Administrativo de la Función Pública -2019).

“La rendición de cuentas de la administración pública es un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía; tiene como finalidad generar transparencia, condiciones de confianza entre gobernantes y ciudadanos y garantizar el ejercicio del control social a la administración pública; sirviendo además de insumo para ajustar proyectos y planes de acción para su realización” (DANE, s.f.).

Así en el marco del gobierno abierto en el dominio de Contratación Abierta, la rendición de cuentas ha materializado los elementos y principios que la conforman en Colombia por medio de la institución desde el sistema de compra pública de la obligatoriedad de publicidad de la actividad contractual de todas las entidades del estado por medio de sus plataformas tecnológicas que conforman el SECOP, que permite el seguimiento del proceso de contratación en tiempo real por parte de todos y cada uno de los ciudadanos e interesados en el mismo, con un lenguaje unificado y de acceso permanente.

El uso de herramientas avanzadas como el SECOP II, que es una plataforma transaccional y en línea permite que los actos y acciones se den de manera electrónica y se conozcan en tiempo real por todos los interesados, ya que se publican de forma concomitante a su realización. Si bien la obligación de publicidad ha recaído desde sus orígenes en todos los documentos que forman parte de los procesos de Contratación Abierta, de acuerdo con la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, el uso de esta herramienta lo materializa de manera eficiente, y ataca la discrecionalidad de los funcionarios sobre cómo, qué y cuándo publican la información. En el caso concreto, como se manifestó en párrafos anteriores, las fallas del mercado identificadas se dieron a conocer desde el principio en la etapa de planeación, para que fueran de conocimiento público y así, adicional a las especificaciones y documentos del proceso, la información a todos los interesados tendría un propósito adicional, como es el de mitigar, y de alertar al público en general de dichas fallas.

Concretamente, dentro de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá, se tienen dos cabezas ejecutoras, quienes son las responsables de materializar y rendir cuentas a la ciudadanía y a los órganos de control correspondientes. Como es sabido, estas entidades ejecutoras, son CCE y la SED, como ente rector del sistema de compra pública y como aliado estratégico en la estructuración e implementación de la iniciativa dentro de las herramientas de agregación de la demanda. Como bien lo dice uno de los informantes entrevistados - la rendición de cuentas alrededor del PAE se puede “observar por parte de dos instituciones, la SED estuvo principalmente muy enfocada hacia la rendición de la ejecución del programa y CCE hizo su rendición de cuentas enfocada hacia la planeación de la contratación. Cada una de estas entidades está obligada por normatividad colombiana a hacer su respectiva rendición de cuentas y dentro de la misma se incluyó de forma muy significativa el trabajo realizado por el PAE” (J. Vernaza, comunicación personal, 20 de noviembre de 2019).

Teniendo en cuenta lo anterior, los participantes activos en la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá y las diferentes etapas que debe tener la rendición de cuentas en Colombia, se logra identificar y deducir los siguientes actores, que actúan como responsables, aprobadores, consultados e informados sobre la rendición de cuentas; esto se observa mejor dentro de una Matriz RACI para el mecanismo de rendición de cuentas, en la *Tabla 7*.

Table 7. RACI matrix

	SED	CCE	Colegios	Ciudadanos	Organismos de control
Preparación	R	R	C	II	I
Capacitación	A	R			
Publicación de información	R/A	R	I	I	I
Convocatoria y evento				I	I
Seguimiento	R	R	R	R	

Elaboración propia. Fuente: Autor

Para un mejor entendimiento de la matriz, se debe tener en cuenta quienes son los actores descritos en ella; la SED, como se ha dicho a lo largo de este documento, es la encargada y responsable entre otros, del cumplimiento de la política de alimentación escolar en el distrito a través del PAE, para lo cual ha unido esfuerzos con CCE, que es la entidad rectora en materia de contratación estatal; por otro lado están los ciudadanos como administradores que son responsables de las decisiones positivas o negativas del estado. Otro actor importante son los organismos de control, “que son los órganos encargados de controlar ciertas actividades estatales, a fin

de agregar al control endógeno de las ramas del poder – en la administración jerárquica y tutelar – un control exógeno que permita medir mejor los logros, fracasos y desafueros de dicha actividad” (DAFP, s.f.).

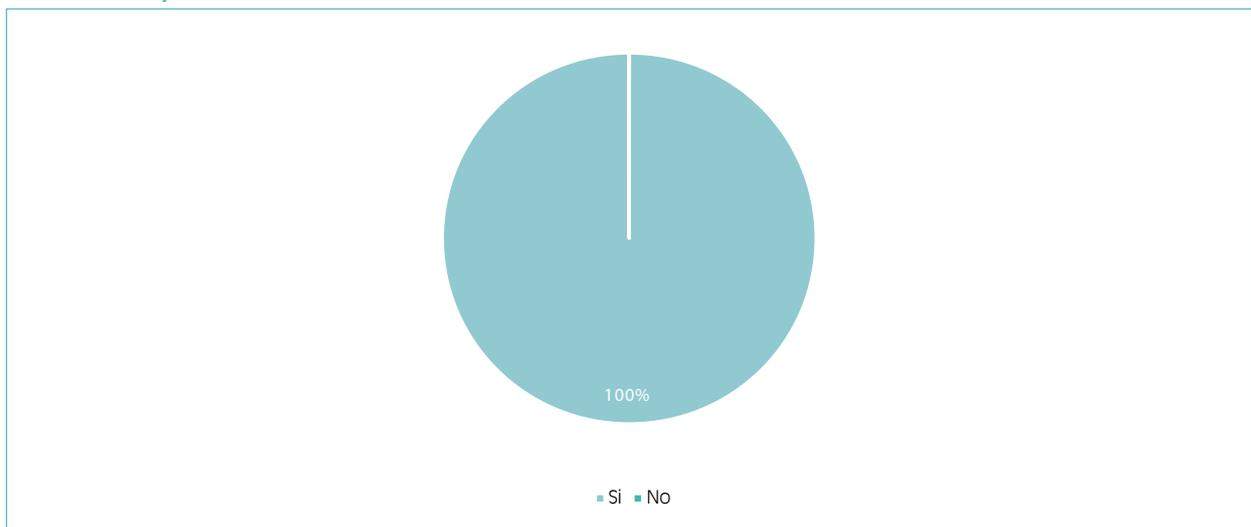
Los informantes entrevistados para el estudio de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá, han establecido que efectivamente se han realizado mecanismos de rendición de cuentas, en algunos casos identificados como la obligación de las entidades de contar o informar a la ciudadanía en general sobre sus actuaciones administrativas y fiscales y en otros como el control del programa por parte de los ciudadanos, los beneficiarios del programa y los órganos de control en general, vislumbrando de esta manera el concepto planteado inicialmente en el presente capítulo sobre la dualidad de la rendición de cuentas.

Este control ciudadano se ha entendido como “una modalidad de participación ciudadana en los asuntos públicos con contenidos de vigilancia, crítica, seguimiento, evaluación, deliberación y sanción social, condicionada a la autonomía e independencia de los actores sociales y a los poderes sociales que disponga para producir consecuencias” (Mintic, s.f.). Este mecanismo dentro de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá, puede expresarse o aplicarse en diversos momentos dentro del proceso de contratación. Durante la planeación y la selección, los ciudadanos y todos los interesados tienen la posibilidad de presentar observaciones sobre los requisitos y estructuración, además tienen la posibilidad de manifestar estrategias de mejora, por medio de mensajes, derechos de petición e incluso de manera directa, tomando la palabra en las diferentes reuniones o audiencias que se llevan a cabo. En las etapas de ejecución y posteriores a la ejecución, la administración distrital, es decir, la SED ha puesto a disposición de los ciudadanos diversos canales de comunicación a través de los cuales pueden expresar sus quejas, solicitudes, observaciones y peticiones al respecto. Estas son atendidas a través del sistema distrital de quejas y soluciones, cuyas cifras se muestran en el tablero de control ciudadano, que es una herramienta que permite analizar los datos de las peticiones ciudadanas con el fin de abordar los principales problemas, resolver las peticiones y mejorar la prestación de los trámites y servicios de las entidades.

En cuanto a la rendición de cuentas, los diez informantes que fueron entrevistados de manera semiestructurada, sobre la iniciativa consideran la rendición de cuentas como un organismo de control externo sobre la ejecución de la política.

En la *Gráfica 9* se puede identificar la perspectiva que tienen los entrevistados sobre la existencia de un esquema de rendición de cuentas dentro de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE.

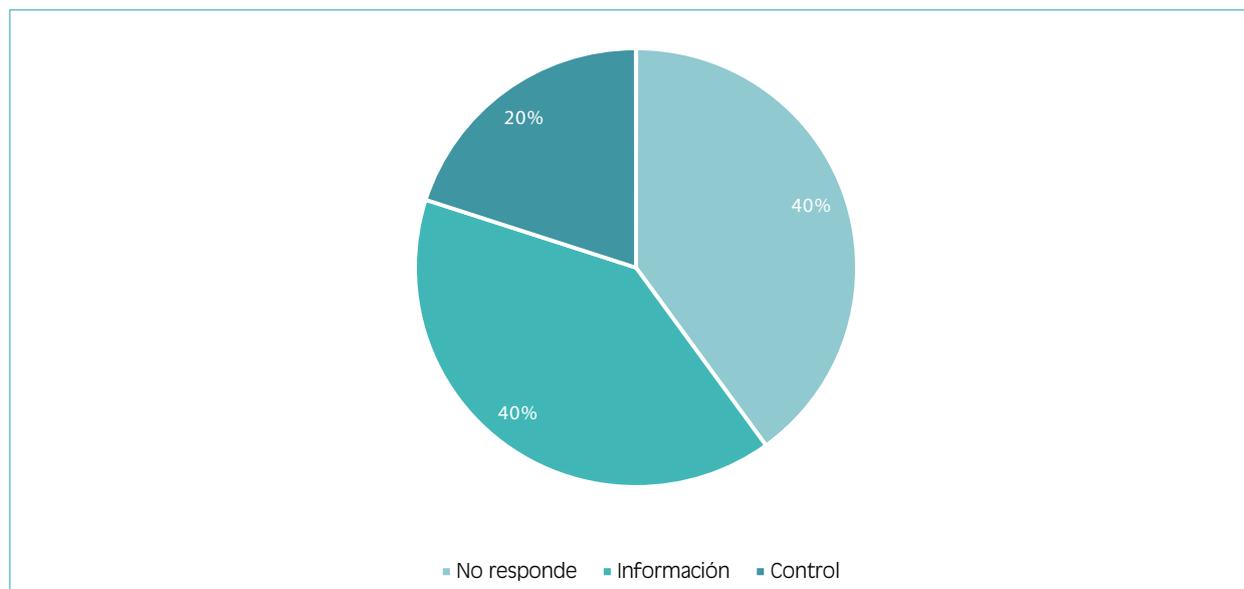
Gráfica 9. Perspectiva de rendición de cuentas de la iniciativa



Elaboración propia. Fuente: entrevistas semiestructuradas

En la gráfica anterior se observa que el 100% de los entrevistados reconocen que existe un esquema de rendición de cuentas dentro de la iniciativa de estudio. Por otro lado, la *Gráfica 10* muestra la justificación, según los entrevistados dentro del proceso de investigación para implementar la rendición de cuentas en la iniciativa.

Gráfica 10. Justificación de la rendición de cuentas



Elaboración propia. Fuente: entrevistas semiestructuradas

Esta gráfica muestra que para los informantes a los cuales se les realizó la entrevista semiestructurada que conocen materialmente la rendición de cuentas dentro de la iniciativa se puede dividir la misma en tres grandes mecanismos: el primero de ellos son los informes que las entidades estatales dan a conocer a todos los interesados a través de sus diferentes medios de comunicación; el segundo es la publicación de los informes de supervisión del contrato y el seguimiento de las diferentes plataformas que componen el SECOP; y el tercero especialmente establecido para este tipo de programas son las mesas técnicas.

El primer mecanismo, como la publicación de los informes, se ha dado a nivel general dentro de las rendiciones de cuentas anuales presentadas por cada una de las entidades. Para el tema especial de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá, la SED ha puesto a disposición de todos los interesados los informes presentados anualmente sobre su gestión en su página web institucional (SED, 2018). En cada informe general anual, los capítulos incluyen unas secciones que tratan sobre la implementación del PAE, cifras y datos de entrega de alimentos y población beneficiada. Un segundo informe anual, mucho más detallado trata exclusivamente del PAE, este es desarrollado por la oficina de control interno de la entidad, y contiene un resumen de verificación (SED, 2018) del cumplimiento de la entrega de los refrigerios, el cumplimiento de los controles de riesgo e indicadores, el trámite de las PQRS sobre el PAE y las recomendaciones para mejorar el programa.

El segundo mecanismo de rendición de cuentas está ligado a las normas que regulan el sistema de compra pública y los principios de publicidad y transparencia que son transversales a la actividad contractual de todas las entidades.

Así, las entidades encargadas de supervisar el cumplimiento del contrato deben, en virtud de la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, publicar la información correspondiente a la supervisión del contrato en el SECOP. En el caso de estudio, todos estos informes pueden consultarse en <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.429205&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>. Estos informes detallan el cumplimiento mensual de cada proveedor con las condiciones exigidas en el contrato, y cualquier posible incumplimiento. Sólo CCE participa en

estos informes, utilizando como insumo la información que la SED y los diferentes colegios distritales le envían periódicamente.

El tercer mecanismo, establecido como una política y lineamiento de gobierno sobre todos los Programas de Alimentación Escolar, está previsto en los artículos 7.1.1 y 7.2.2 de la resolución 29.452 de 2017, que emite los Lineamientos Técnico - Administrativos, Estándares y Condiciones Mínimas del PAE. En estos artículos, según lo manifestado por los entrevistados de CCE y la SED, se realizan “dos mesas públicas anuales que tienen como objetivo, mostrar la gestión realizada por la entidad en materia de alimentación escolar y los resultados de la operación en términos de cobertura, calidad y acciones realizadas para garantizar la alimentación; entre estos aspectos, se informa del proceso de contratación tanto de los IAD para el suministro de alimentos y su distribución, como del convenio de asociación para el suministro de desayunos y almuerzos escolares, entre otros aspectos” (C. Puentes. Comunicación personal, 11 de diciembre de 2019).

Estas mesas de trabajo, no sólo buscan dar a conocer e informar a todos los interesados sobre la ejecución y avances de la iniciativa, sino también lograr que los estudiantes, padres de familia, docentes y diferentes actores den a conocer su posición, permitiendo una retroalimentación para “hablar y discutir sobre las oportunidades de mejora y sobre la forma cómo se ha aplicado el PAE” (A. Mancipe. comunicación personal, 12 de noviembre de 2019).

Las mesas públicas que forman parte de la rendición de cuentas y participación ciudadana, son un espacio de diálogo ciudadano o audiencia pública. Estos espacios tienen la participación de la comunidad educativa, entendida esta como los estudiantes, profesores, directivos, rectores y padres de familia, órganos de control y en general la ciudadanía que quiera participar en ellas.

En estas mesas se presenta la gestión y los resultados del periodo anterior. En el informe de la mesa pública de 2019 (SED, 2019) se trataron temas sobre la iniciativa de Contratación Abierta en estudio como:

- El trabajo conjunto de la SED y CCE en remas de contratación transparente e incluyente.
- El trabajo del MEN en el seguimiento del programa y la materialización de las directrices de rendición de cuentas establecidas para los temas de alimentación escolar.
- Se presentan cifras y acciones de inversión, así como cobertura.

Si bien todos estos mecanismos de rendición de cuentas no son resultado de la implementación de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá, el hablar de una Contratación Abierta con diferentes enfoques para informar al público en general, permitió que los hechos presentados tanto en la estructuración como en la ejecución tuvieran un mayor impacto, generando una mayor articulación con otras entidades para mejorar el mercado o nicho de negocios que esta iniciativa maneja. Un claro ejemplo de ello, es el proceso que la Superintendencia de Industria y Comercio, como entidad encargada de supervisar, vigilar y controlar el cumplimiento de las normas de competencia en Colombia, que llevó a cabo paralelo con el desarrollo del PAE, una investigación la cual encontró a compañías que no querían que el proceso siguiera adelante, “conspiraron para boicotear la licitación de la fruta, intentando obligar a la SED y a CCE a abrir una nueva licitación con un presupuesto de \$ 22 millones, o casi el 50%, más. Según la SIC, los precios más altos habrían causado escasez de fruta durante unos tres meses para más del 80% de las escuelas públicas que se benefician del PAE en Bogotá, y habrían bloqueado la participación en el mercado a otros proveedores, no involucrados en la presunta colusión” (Open Contracting, 2018), además de un proceso sancionatorio que resultó en la imposición de multas por más de \$2,415,614,372 (Justicias, 2019).

Cabe recordar que éste es solo uno de los tipos de sanciones que pueden derivarse de un proceso de contratación en el cual se utilizan recursos públicos. El ordenamiento colombiano y el sistema de compra pública han estipulado sanciones de índole contractual, penal y fiscal para aquellas personas que cometan un delito o vayan en contra de los estándares disciplinarios establecidos y de derecho de la competencia.

Además de lo anterior, es claro que para este caso específico, la participación ciudadana y de los beneficiarios de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá, debe ser un factor determinante en las condiciones de mejora que se puedan implementar, esta interrelación y comunicación continua como un elemento de la rendición de cuentas, adicional a las mesas de trabajo. Este elemento se ha presentado con el recibo de 116 peticiones, quejas, reclamos y solicitudes para 2018, y 89 de estas en 2019, las cuales son insumo para la entidad (SED) en los aspectos de mejora, dado que las PQRS (peticiones, quejas, reclamos y solicitudes) son un canal directo entre la ciudadanía y la administración que permite, realizar estadísticas de temas recurrentes; los temas y las respuestas a estas PQRS se realizan igualmente de forma directa al peticionario. Por lo general, las entidades en Colombia gestionan de manera interna las peticiones, quejas, reclamos y solicitudes que reciben, implementan las mejoras necesarias que surgen de estas comunicaciones y toman las acciones pertinentes en los casos que presenten irregularidades.

No obstante, los aportes, quejas, y/o recomendaciones de la ciudadanía, usuarios y beneficiarios finales de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá no cuentan con un sistema que permita informar a estos actores de manera puntual, cómo sus aportes se utilizaron, como se discutieron para involucrarlas dentro de la iniciativa, y como fue el resultado de estas en términos de utilidad para la iniciativa, la política de alimentación general del país y los beneficiarios de la misma.

4 ● Análisis del impacto de la iniciativa a corto, mediano y largo plazo

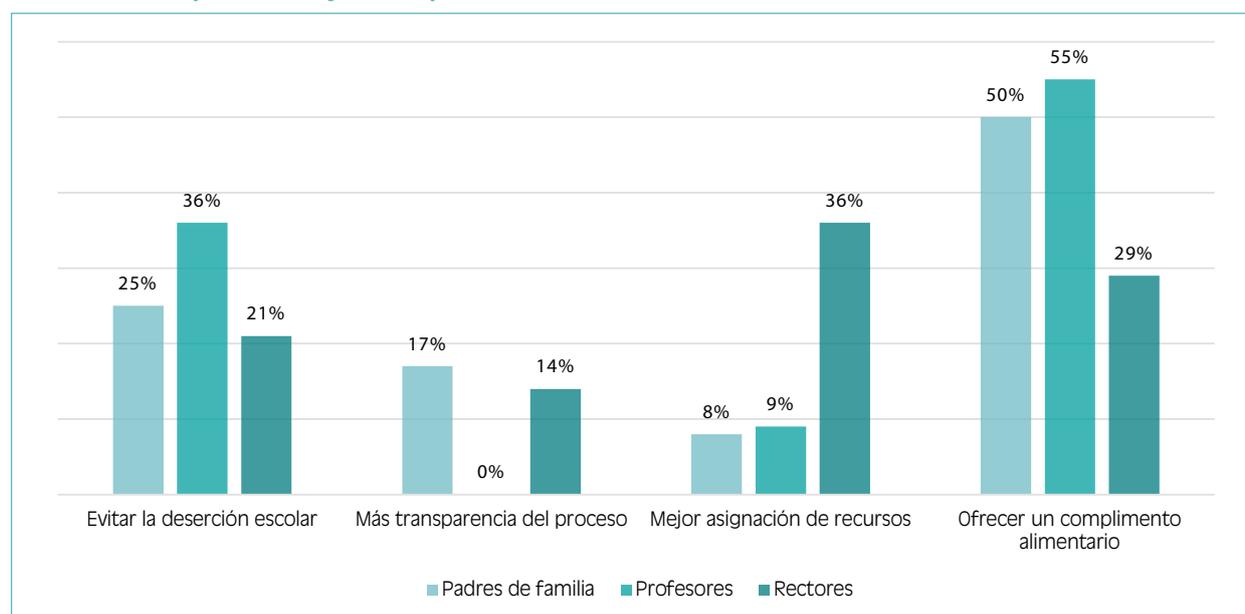
La implementación de estrategias de Contratación Abierta en Colombia ha implicado la modernización de la administración pública no solo con el fomento y desarrollo de tecnologías de la información para la contratación como el SECOP II, y la operación de los contratos con recursos públicos en la TVEC, sino que ha promovido el acceso y la disponibilidad de la información y mecanismos de participación activa de la sociedad civil, y ha favorecido a la población objeto, de la política pública.

El mayor impacto de la Iniciativa de Contratación Abierta en el PAE en la modalidad de refrigerios en Bogotá, según la percepción de los informantes del nivel escolar se relaciona con lo siguiente:

- Para los padres de familia, el aporte más significativo se dio con relación al complemento alimenticio, seguido de una menor deserción escolar y más transparencia en el proceso de contratación. Para estos agentes, el menor aporte del proceso de contratación se relaciona a la asignación de los recursos públicos que hace la SED al Programa.
- Para los profesores, la mayor representatividad del programa está asociada a las ventajas que el programa ofrece al grupo beneficiario con relación al complemento alimenticio; por su parte, explican cómo la Iniciativa de Contratación Abierta para la prestación de los servicios del programa repercutió en la disminución de la deserción de los estudiantes, y por último consideran que la iniciativa impactó en la mejora de la asignación de los recursos.
- Para el grupo de rectores, la mejor asignación de recursos y el aporte alimenticio a los estudiantes son el mayor valor público que se ha logrado al implementar la estrategia de contratación abierta en el PAE.

Un resumen de lo anterior se muestra a continuación, en la *Gráfica 11*.

Gráfica 11. Percepción del mayor valor público de la iniciativa



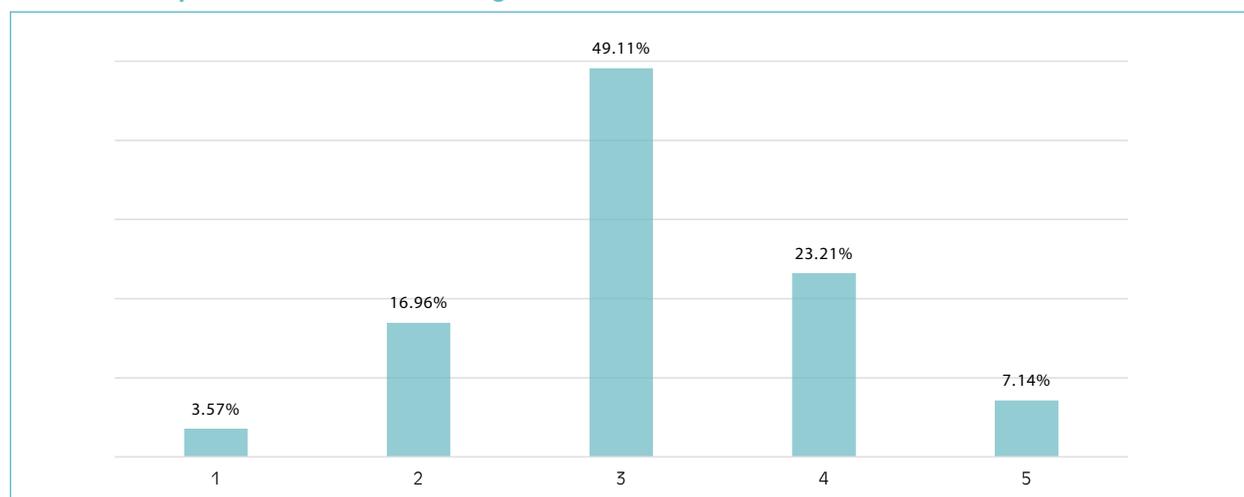
Elaboración propia. Fuente: Encuestas

Como se puede observar, para los informantes del nivel escolar, el mayor valor público es el componente de contenido social y de favorecimiento a la permanencia de la población estudiantil en las instalaciones de los centros educativos, lo que como finalidad de política pública permite implementar estrategias de desarrollo, cuidado y apoyo durante la etapa académica de la población objeto del programa.

Por su parte, a los estudiantes, beneficiarios directos de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá, se les preguntó sobre las condiciones que pueden ser sujetas a su verificación como consumidores finales en términos de calidad y variedad, lo que dio como resultado las siguientes percepciones.

En términos de calidad, se le pidió a los estudiantes de las zonas rurales que respondieran en una escala de 1 a 5, donde 1 se califica como muy mala y 5 muy buena. Los resultados se pueden verificar en la *Gráfica 12*.

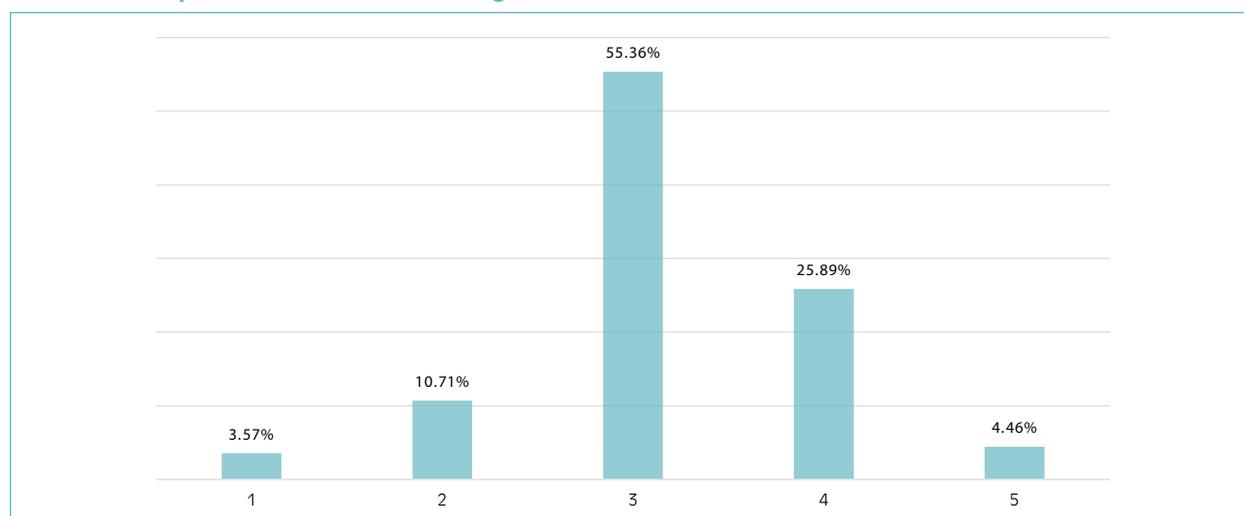
Gráfica 12. Perspectiva de calidad de los refrigerios zona rural



Elaboración propia. Fuente: Encuestas

De acuerdo a la información suministrada, el 79% de los estudiantes en las zonas rurales consideran que la calidad de los alimentos, está en el margen de normal a muy buena (calificación de 3 a 5). Los resultados de los estudiantes de las zonas urbanas, se pueden ver en la *Gráfica 13*.

Gráfica 13. Perspectiva de calidad de los refrigerios zona urbana

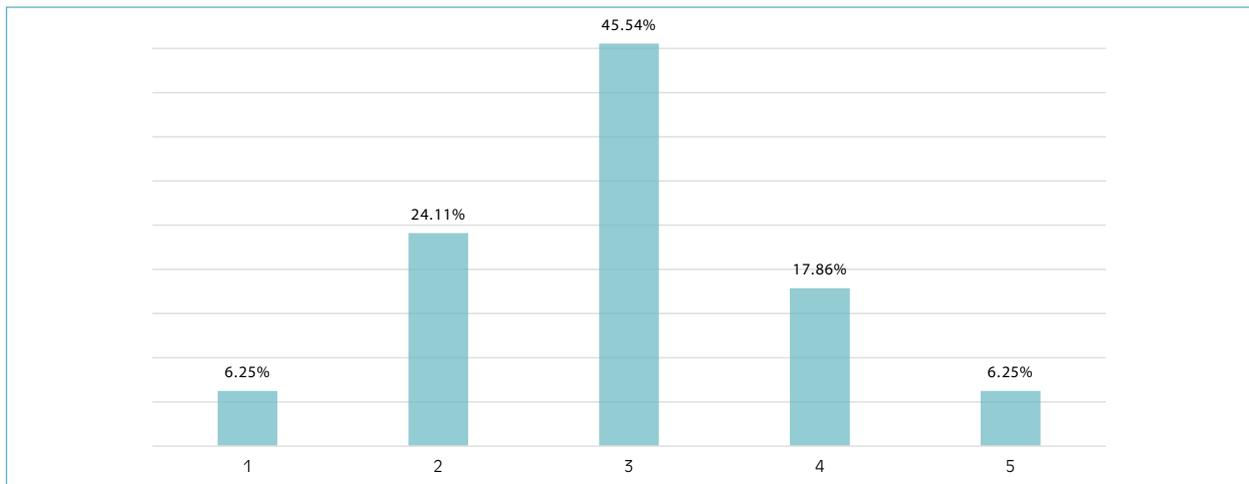


Elaboración propia. Fuente: Encuestas

El 86% de los estudiantes en las zonas urbanas sonde la opinión que la calidad de los refrigerios que reciben, están dentro del margen de normal a muy buena.

Por otro lado, en relación al nivel de satisfacción de los estudiantes con la variedad de los refrigerios que les son brindados en el marco de la iniciativa, la *Gráfica 4* muestra los resultados de las encuestas escolares realizadas en las zonas rurales, según la escala explicada anteriormente.

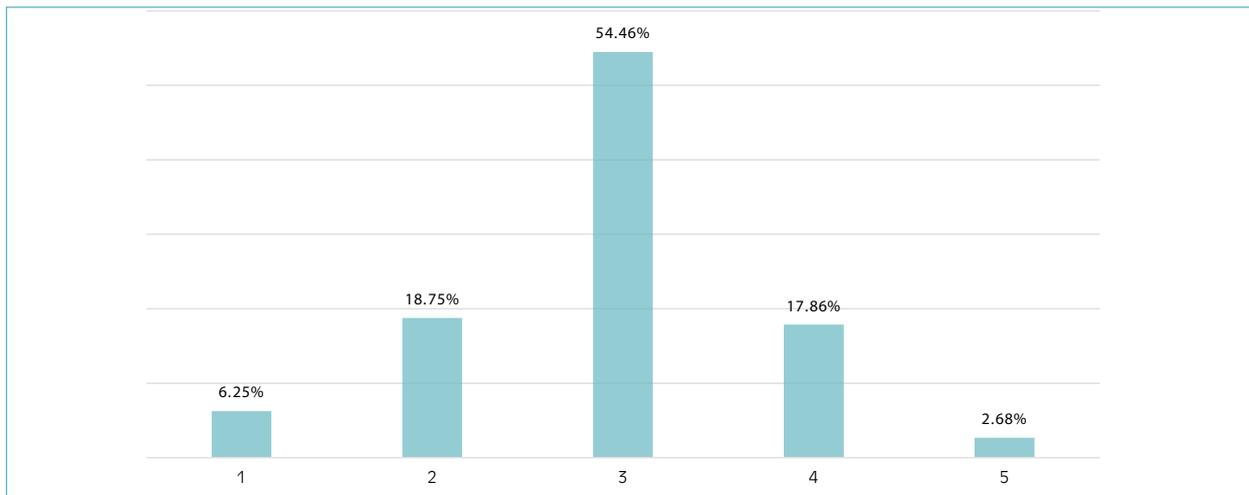
Gráfica 14. Nivel de satisfacción de los estudiantes zona rural



Elaboración propia. Fuente: Encuestas

El 70% de los estudiantes en las zonas rurales manifestaron que su nivel de satisfacción está en el rango de medianamente satisfecho y bastante satisfecho. En cuanto al nivel de satisfacción con la variedad de refrigerios, los resultados de las encuestas de la muestra de estudiantes de las zonas urbanas se relacionan en la *Gráfica 15*.

Gráfica 15. Nivel de satisfacción de los estudiantes zona urbana



Elaboración propia. Fuente: Encuestas

Según la gráfica anterior, es evidente que el 75% de los estudiantes encuestados en la zona urbana, expresaron estar dentro de los rangos de medianamente satisfechos y muy satisfechos.

De acuerdo con el testimonio de los actores productivos de la cadena (proveedores), el principal valor de la implementación de la Iniciativa de Contratación Abierta en el PAE en Bogotá se ha reflejado en:

- Aumento en el flujo de dinero al ser contratados directamente por la entidad. Los contratos anteriores fueron ejecutados por intermediarios que, además de representar sobrecostos, afectaron el tiempo de recuperación de las carteras (Luz Marina Rojas- Dipsa Food / Carlos Galeano Rueda - El Recreo S.A.S. Comunicación personal, 2019).
- Mayor transparencia en la participación en los procesos de contratación, reglas claras de competencia por precios y criterios objetivos de selección, así como factores de reconocimiento de la experiencia en el sector y calidad de los alimentos, lo que repercute de manera inmediata en una mayor efectividad en la contratación (Luz Marina Rojas- Dipsa Food - Comunicación personal, noviembre 2019).
- En el mismo sentido, el representante de Mountain Food, manifestó que la implementación de la Contratación Abierta en el PAE ha generado mayor transparencia y optimización de los recursos, lo cual se logra ampliando la cobertura de los estudiantes beneficiados y destinando los recursos a otros proyectos sociales.
- Responsabilidad directa del productor, ya que no hay que responder por la indebida gestión de un tercero intermediario.
- Mayor generación de empleos directos y profesionalización de la mano de obra, atendiendo con los altos estándares de calidad exigidos. Este factor implica que los proveedores y productores implementen estrategias que representen mayores beneficios para los estudiantes, ya que asignan a personal profesional capacitado para realizar y monitorear la entrega de los productos (Luz Marina Rojas- Dipsa Food, Comunicación personal, noviembre 2019).
- Estandarización en las condiciones de los alimentos y servicios: es pertinente precisar que la modalidad por medio de la cual se realizaron los procesos de contratación abierta, en el marco de la estrategia entre CCE y la SED, se cumplió con los requisitos de la normativa nacional, la cual establece que para la celebración de un IAD se deben cumplir las siguientes condiciones: (i) que los bienes o servicios a adquirir cuenten con características técnicas uniformes; y (ii) que exista pluralidad de oferentes en el mercado (Ley 1150 de 2007 Artículo 2, numeral 2 y Decreto 1082 de 2015).

Con base en lo anterior, es preciso indicar que la SED, bajo los parámetros y directrices del MEN, estructuró unos lineamientos técnicos y unas condiciones mínimas con las que deben contar las raciones de los alimentos que son proporcionadas a la población estudiantil beneficiaria del PAE, lo que garantiza la cobertura de los requerimientos calóricos y nutricionales diarios de la población.

Estos insumos, permitieron a CCE definir las condiciones del mercado, los requisitos mínimos a acreditar a quienes participaran en el proceso de contratación, incentivar factores técnicos adicionales como mayor aporte nutricional en los alimentos ofrecidos y definir precios homogéneos en la contratación.

Los resultados y el impacto del PAE en la modalidad de refrigerios para los estudiantes de los IED en Bogotá, sirvió de referencia para que otras ETC generaran acercamientos con CCE para la estructuración e implementación de los IAD para la contratación del programa en sus entes territoriales. Sin embargo, asuntos como la voluntad política, el cambio de gobernantes de turno y las crisis por el resultado de las investigaciones y auditorías de los entes de control, llevaron a que los proyectos fueran suspendidos en su etapa de estructuración.

No obstante, y ante la evidente necesidad de desarrollar mecanismos que contrarrestaran las fallas en la prestación de servicios y la constante deserción estudiantil, el Gobierno Nacional estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, dos medidas de impacto a mediano plazo con las que pretende replicar el modelo de éxito del IAD desarrollado por la SED y CCE con repercusiones en la Contratación Abierta del PAE en Bogotá que son: un nuevo PAE iniciativa de Contratación Abierta y una Unidad Administrativa Especial de alimentación escolar.

4.1 Un nuevo PAE iniciativa de Contratación Abierta

En el que se destinarán mayores recursos y se promoverá la máxima transparencia y continuidad durante todo el calendario escolar, promoviendo vías de acceso y permanencia de los estudiantes de 6 a 17 años. Como parte de las acciones para lograr una mayor equidad en el sector educativo, el gobierno nacional estableció que se invertirá el mayor presupuesto en la educación y en un incremento de estudiantes beneficiarios del PAE, como se puede ver en la *Tabla 8*.

Tabla 8. Inversión PAE Plan Nacional de Desarrollo

Programa	Indicador	Línea Base	Meta del cuatrienio
Cobertura y calidad de la educación preescolar, básica y media	Estudiantes beneficiarios del nuevo PAE	5,300,000	7,000,000
Cobertura y calidad de la educación preescolar, básica y media	Estudiantes beneficiarios del nuevo PAE en zonas rurales	1,780,000	1,780,000

Elaboración propia. Fuente: Bases del Plan Nacional de Desarrollo

La reforma al PAE tiene por objeto promover estrategias para ampliar la cobertura con criterios de focalización, fortalecimiento de la territorialidad, optimización de los recursos en un marco de transparencia y la garantía de calidad y continuidad del servicio.

El gobierno nacional reconoce que, para obtener éxito en la implementación de la estrategia diseñada a mediano plazo, la intervención debe ser en el marco de:

- **Financiamiento:** optimización en la gestión, uso y seguimiento de los recursos, incrementando la inversión del presupuesto general de la nación y en la identificación de fuentes locales, así como la formulación de criterios para la distribución de recursos y la implementación de cronogramas contractuales que garanticen la prestación durante todo el calendario académico y potencialidades productivas del territorio.
- **Favorecimiento de la transparencia:** mediante la promoción y el fortalecimiento de la veeduría social a la cabeza de las familias y las comunidades y el apoyo de las entidades de control, así como la capacitación y empoderamiento de los actores para mitigar los riesgos jurídicos y administrativos de la contratación.
- **Generación de herramientas para la elaboración de Cobertura y calidad de la educación preescolar, básica y media** Cobertura y calidad de la educación preescolar, básica y mediodios de sector, guías de contratación y bancos de proveedores. Para ello, se debe brindar capacitaciones y asistencia técnica a las entidades territoriales para que puedan convocar a un mayor número de oferentes y realizar procesos en condiciones de mercado y con la prevención de acuerdos colusorios o anticompetitivos.
- **Establecimiento de lineamientos de inspección y vigilancia** para entregar un servicio que acredite el cumplimiento de altos estándares de salubridad, inocuidad e higiene.
- **Inspection and oversight guidelines to ensure provision of a service that meets the highest health, safety, and hygiene standards.**

Estas estrategias se encuentran en implementación, por lo que no es posible verificar hasta la fecha, cuáles son las alternativas desarrolladas por el Gobierno Nacional y que permiten poner en evidencia los componentes bajo los cuales es propenso a materializarse.

4.2 Creación de una Unidad Administrativa Especial de alimentación escolar: Alimentos para Aprender

En la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (L. 1955 de 2019) se estableció que para el año 2020 se debía crear una entidad adscrita al MEN, encargada de determinar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar, con los siguientes objetivos: (i) fortalecer la estrategia de financiamiento del programa; (ii) promover la transparencia en la contratación; (iii) ampliar la cobertura y garantizar la continuidad; (iv) garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos; y (v) proponer modelos de operación para fortalecer los territorios. Esto se puede observar en la *Ilustración 10*.

Ilustración 10. Unidad Administrativa Especial de alimentación escolar



Fuente: MEN

A partir de la verificación de la pertinencia de la implementación de estrategias de Contratación Abierta en educación, particularmente en el PAE, el Gobierno Nacional anunció, que, el 1 de marzo de 2020, empezaría a operar la entidad que se encargará de fortalecer e impulsar la estrategia contra la deserción escolar y la protección de las trayectorias educativas completas. En la cumbre de gobernadores, el presidente de la República afirmó que esta estrategia tiene como objetivo promover la transparencia en la contratación, la eficiencia en la financiación, la ampliación de la cobertura, la garantía de la continuidad, la calidad e inocuidad de la alimentación escolar y modelos operativos que fortalezcan la territorialidad en esta materia (MEN, 2020).

Alimentos para Aprender se propone bajo una estructura en la que ubica al estudiante en el centro de la necesidad y del enfoque, de manera que para satisfacer sus necesidades y fortalecer sus derechos, se requieren mecanismos idóneos y transparentes que garanticen el acceso a la educación y estrategias de permanencia, basados en procesos preventivos y en la generación de indicadores que generen alertas tempranas en la operación del PAE.

Finalmente, y en conclusión, de acuerdo con la participación de los encuestados, en la *Tabla 9* se puede identificar que las autoridades y actores entrevistados tienen puntos en común en cuanto al impacto de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá.

Tabla 9. Impacto Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá

	Calidad y cobertura	Rendición del Sistema y roles de liderazgo	Resultados inmediatos/ a corto plazo relacionados a transparencia y participación ciudadana	Resultados a medio plazo (implementación de la iniciativa en más municipios o Departamentos)
Estudiantes	SI		SI	
Profesores	SI		SI	
Rectores	SI	SI	SI	SI
Padres de familia	SI		SI	
SED	SI	SI	SI	SI
CCE	SI	SI	SI	SI
Proveedores	SI	SI	SI	SI
Sociedad civil	SI	SI	SI	SI

Elaboración propia. Fuente: Encuestas adelantadas y entrevistas semiestructuradas

En base a los excelentes resultados, CCE y la SED están adelantando los procesos de contratación CCE-973-IAD-2019 y CCE-974-IAD-2019 para dar continuidad a los IAD para el suministro de alimentos para el funcionamiento del PAE y para el servicio de almacenamiento, ensamble y distribución de refrigerios escolares para el PAE en Bogotá.

5 ● Condiciones de éxito y estrategias para mejorar la iniciativa

El desarrollo de la Iniciativa de Contratación Abierta en el sector educativo, ha tenido una gran preponderancia desde la implementación de mecanismos de gobierno en línea y en la lucha contra la corrupción, principalmente por la representatividad del gasto y del impacto en las políticas públicas del sector educativo, lo que ha llevado a que los gobiernos a lo largo del tiempo hayan diseñado estrategias que garanticen cobertura y calidad en el derecho a la educación bajo las premisas de un gasto eficiente, público y transparente.

Según el presupuesto general de la nación para el año 2019, se asignó al MEN un presupuesto de \$41,4 billones de pesos colombianos, lo que corresponde al 20% del total del presupuesto de la Nación² (Presidencia de la República de Colombia, 18 de octubre de 2018). En cuanto al PAE, en el año 2019 se asignaron \$1,3 billones de pesos colombianos para la atención del Programa a nivel nacional.

Por su parte, el Distrito de Bogotá, ETC con presupuesto propio, a diferencia del presupuesto de la Nación, ha destinado más de \$471 mil millones de pesos colombianos para lograr la atención de 725,024 usuarios diarios, con la entrega de más de 205,9 millones de refrigerios durante la ejecución del IAD (CCE, 2019).

En Colombia, la lucha contra la corrupción y los lineamientos para el gasto eficiente y adecuado de los recursos públicos ha llevado a la implementación de varios modelos de contratación, mecanismos de participación, rendición de cuentas y herramientas de publicidad. En la medida que los proyectos y programas de las entidades estatales logran alcanzar un nivel de cumplimiento de los elementos descritos, generan niveles de aceptación en la sociedad y son un ejemplo de cómo romper paradigmas negativos en temas como la contratación pública.

Así, en relación a la Iniciativa de Contratación Abierta en el PAE en la modalidad de refrigerios en Bogotá D.C, es importante resaltar los reconocimientos que ha obtenido por las condiciones competitivas y transparentes que ofreció durante el proceso de contratación y que ha servido de modelo en la ejecución de los contratos celebrados; como resultado de lo anterior en 2018 recibió: (i) el Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva, en la categoría Innovación en el Gobierno Abierto de la Organización de Estados Americanos (OEA); y (ii) el Premio Internacional de Transparencia otorgado por Open Contracting Partnership, además de los reconocimientos que ha recibido del MEN.

En vista de lo anterior y en atención a que el “piloto” implementado en Bogotá obtuvo grandes resultados y que está en proceso la selección de los proveedores de dos IAD a través de la Iniciativa de Contratación Abierta con CCE que garanticen la continuidad del programa; se considera que el modelo está en una fase de estabilización con tendencia a fortalecerse y a garantizar la continuidad de entrega de refrigerios para todos los estudiantes.

Sin embargo, y a pesar de los grandes avances en la implementación de las estrategias de innovación y del involucramiento constante de todos los actores del programa, existe una oportunidad de mejora, principalmente en la publicación y difusión de los resultados de la inclusión de los comentarios de los estudiantes, quienes a pesar de participar en las pruebas que realiza el equipo técnico de la SED antes de cada proceso de contratación, en algunos casos no sienten que se estén siguiendo sus recomendaciones sobre los alimentos que podrían conformar los refrigerios escolares. Es importante mencionar, que los menús de los refrigerios son elaborados por expertos en nutrición, a fin de que los refrigerios entregados sean balanceados y contribuyan a la nutrición de los niños.

Cómo se mencionó anteriormente en las *Gráficas 3 and 4*, e este documento, tanto en la zona rural como en la urbana se puede observar una participación superior al 60% de la frecuencia en que los estudiantes realizan

²-El Presupuesto General de la Nación para el 2019 fue de 201 billones de pesos; para el 2020 es de \$ 271 billones.

la retroalimentación. Sin embargo, los estudiantes en la zona rural consideran que las IED solo han tomado en cuenta sus comentarios en el 51% de las veces, como se muestra en la *Tabla 10*.

Tabla 10. Percepción de los estudiantes sobre su retroalimentación zona rural

Respuesta	Cantidad	%
No, para nada	50	44.64%
Sí, en algunos casos	47	41.96%
Sí, en la mitad de los casos	6	5.36%
No sé	5	4.46%
Sí, en muchos casos	3	2.68%
Sí, en todos los casos	1	0.89%
Total general	112	100%

Elaboración propia. Fuente: Encuestas

Tabla 11. Percepción de los estudiantes sobre su retroalimentación zona urbana

Respuesta	Cantidad	%
No, para nada	54	48.21%
Sí, en algunos casos	39	34.82%
Sí, en la mitad de los casos	7	6.25%
No sé	6	5.36%
Sí, en muchos casos	5	4.46%
Sí, en todos los casos	1	0.89%
Total general	112	100%

Elaboración propia. Fuente: Encuestas

En cuanto al hecho de tener en consideración los comentarios de los estudiantes, se recomienda a la SED realizar talleres para medir la percepción, analizar la información brindada por los estudiantes y socializar las estrategias implementadas en respuesta a las observaciones presentadas, de manera que la población beneficiaria sienta la inclusión en el diseño de las especificaciones técnicas de los alimentos que conforman los refrigerios y que son criterios de evaluación en el proceso de contratación.

Ahora bien, la iniciativa implementada en Bogotá D.C., es el punto de partida para lograr que el PAE sea prestado bajo condiciones de Contratación Abierta en todo el territorio nacional, garantizando así la superación de las grandes dificultades de desigualdad, deficiencia, corrupción y otras condiciones perversas que han surgido durante su suministro. Sin embargo, el MEN como ente rector de la política pública y los municipios y departamentos, como responsables de la ejecución contractual, enfrentan grandes desafíos que impactan la efectividad de la iniciativa y del programa, tales como:

1. Asimetría de la información y calidad de los datos: las autoridades locales y nacionales desconocen datos esenciales que garantizan la prestación del PAE, como el número de estudiantes por centro educativo y jornada, grupos etarios, raciones diarias, entre otros, que representan una contratación con desconocimiento y variaciones durante la ejecución.
2. Periodicidad de la contratación vs. anualidad presupuestaria: el calendario académico de los colegios beneficiarios del PAE inicia la última semana de enero y finaliza en noviembre, por lo que el proceso de contratación debe ser realizado en el año inmediatamente anterior. Sin embargo, en Colombia las entidades contratan con los recursos que se disponen en el mismo año con base en el principio de anualidad presupuestaria, lo que significa que las entidades contratan por fracciones, lo que incrementa la carga administrativa y por consiguiente afecta la relación de economías de escala.

3. Planeación y elección inadecuada de la modalidad de contratación directa³, afectando la competitividad, la transparencia y en consecuencia el precio y la calidad. Esto puede entenderse como la vulneración al principio de planeación que rige la actividad contractual en Colombia, el cual busca que la estructuración de los procesos no quede a discrecionalidad de las autoridades y sea el resultado de la improvisación y no satisfaga las necesidades de la administración y de los beneficiarios finales.

Además de la asimetría de la información de mercado, la calidad de los datos, el tema de la periodicidad en contraste con los períodos fiscales y presupuestarios, existen otras limitaciones o desafíos que enfrenta la autoridad de educación para replicar el modelo del PAE en el resto del territorio nacional:

- Las condiciones específicas de cada región, departamento y municipio de Colombia: este país cuenta con muchísima diversidad cultural (comunidades étnicas, indígenas, afrocolombianas, Rom o gitanas, raizales y palenqueras), así como condiciones geográficas, rurales y selváticas, y dificultades de movilidad por las carreteras o vías de acceso, que hacen difícil o complejo generar un único parámetro de las especificaciones técnicas de los alimentos a entregar a la población, y de las condiciones de selección de los contratistas, por lo que se recomienda establecer parámetros nutricionales de acuerdo a los usos y costumbres de la región, precios de referencia que reconozcan la estacionalidad de los alimentos, las condiciones de transporte de los mismos y las particularidades propias de seguridad de la zona en la que se implemente el programa.
- La capacidad instalada de proveedores y la escasez de oferentes en el mercado: no todos los departamentos y municipios de Colombia tienen proveedores con capacidades instaladas, y mecanismos de producción de alimentos industrializados y semi industrializados que satisfagan la demanda de la población estudiantil, pues la industrialización y el desarrollo económico a lo largo y ancho del territorio colombiano es completamente disímil. Los alimentos lácteos, los alimentos compuestos como los sándwiches y los wraps y otros grupos de alimentos que requieren refrigeración, no pueden garantizarse en todas las regiones del país, por condiciones climáticas y disponibilidad de los servicios públicos como la electricidad de manera constante.
- Resistencia a la inclusión de alimentos industrializados: de acuerdo con las condiciones particulares de la población beneficiaria y las costumbres de cada región del país, hay poblaciones que no consumen alimentos con conservantes o aditivos, en envases o envolturas, por lo tanto, la modalidad del PAE que se implemente, debe corresponder a la preparación in situ o incluso a la entrega de alimentos crudos para su preparación por parte de la comunidad.
- Violencia y grupos al margen de la ley, que hacen difícil la implementación de un modelo estándar del programa. Colombia es un país que ha estado sometida a un conflicto armado interno por más de cinco décadas, en las que se han registrado enfrentamientos con muchos grupos al margen de la ley, como paramilitares, guerrillas y grupos criminales organizados, que han tomado el control sobre diferentes territorios, desplazando a la población, imposibilitando en muchos casos el acceso y la intervención del Estado, e implicando un deterioro en las condiciones sociales.

Adicionalmente, para lograr una implementación efectiva de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE a nivel nacional, es indispensable superar los vacíos ocasionados por:

³- La Ley 1150 de 2007, establece en el artículo 2 las diferentes modalidades por medio de las cuales las entidades estatales que ejecuten recursos públicos de conformidad con el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, deben realizar sus procesos de contratación para la selección de los contratistas, especificando que son: (i) Licitación Pública, modalidad por medio de la cual se efectuará por regla general la selección del contratista, a menos que se aplique alguna de las otras modalidades con condiciones particulares; en esta modalidad los criterios de selección son técnicos y económicos. (ii) Selección abreviada: procede cuando la entidad estatal va a adquirir: (a) bienes y servicios de características técnicas uniformes; (b) el presupuesto del contrato es de menor cuantía; (c) contratos para la prestación de servicios de salud; (d) cuando la licitación ha sido declarada desierta, es decir que no pudo ser adjudicado el contrato cuando se adelantó bajo esa modalidad; entre otras razones específicas. El principal criterio de selección es el económico. (iii) Concurso de méritos: modalidad utilizada para la selección de consultores, interventores y proyectos en los que el criterio diferencial de selección son las condiciones técnicas. (iv) Contratación de cuantía mínima: cuando el presupuesto estimado del proceso de contratación sea del 10% de la menor cuantía del presupuesto de la entidad. (v) Contratación directa: es la modalidad utilizada por las entidades cuando encuentran sustento en alguna de las siguientes causas: (a) urgencia evidente; (b) contratación de préstamos; (c) contratos interadministrativo; (d) Bienes y servicios del sector de la defensa; (e) Contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas; (f) Contratos fiduciarios; (g) Cuando no exista pluralidad de licitadores en el mercado; (h) para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo pueden encomendarse a determinadas personas naturales; y (i) el arrendamiento o adquisición de inmuebles.

- La falta de capacitación, el sistema de compras públicas y los modelos de abastecimiento estratégico que se implementaron en la estructuración del proceso de contratación y que se tienen en cuenta en todos los IAD, requieren conocimientos especializados y un equipo interdisciplinario, además de capacidades técnicas y jurídicas en el uso de plataformas tecnológicas del estado como el SECOP II y la TVEC.
- La falta de capacidad financiera y operativa de los proveedores, ya que, como se ha expuesto, los recursos disponibles para la operación del PAE son muy representativos en relación del gasto público, por lo que los requisitos de calificación financiera exigen que los posibles contratistas cuenten con un sólido músculo económico que los apoye en la ejecución contractual; sin embargo, el modelo de operación del PAE en las diferentes regiones aun opera bajo el esquema de tercerización e intermediación, lo que ha limitado la experiencia directa o la capacidad operativa de los agentes productivos de la cadena.
- Fallas en la infraestructura de las IED y de disposición de bienes para la entrega y suministro de los alimentos a los estudiantes.
- Conectividad nula o deficiente, muchos de los municipios o regiones de Colombia no tienen una conectividad ideal a internet, que les permita la utilización de las herramientas del sistema de compras públicas como datos abiertos, SECOP II y la TVEC.

En temas más generales, algunos de los desafíos que se plantean no sólo para la multiplicación de la iniciativa sino para su continuidad dentro de Bogotá, han sido identificados por los principales informantes del caso de estudio en las entrevistas, donde el 100% de ellos manifestó que la iniciativa puede mejorar en su estructura y ejecución. Adicionalmente, todos los entrevistados estuvieron de acuerdo que los principales desafíos para replicar la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá, se encuentran en las áreas de capacitación (70%), cambio de gobierno que afecte la continuidad de las políticas (20%) y la calidad de la información que las entidades proporcionan a los ciudadanos, beneficiados y órganos de control en términos de datos, periodicidad y retroalimentación (10%).

Otro límite que se presenta en la ejecución de la iniciativa, es el desconocimiento de su funcionamiento y de sus actores, lo que lleva a que los órganos de control soliciten a las entidades y proveedores datos o acciones ajenas al marco de la iniciativa y las reglas del contrato, incluyendo el desconocimiento del funcionamiento de la TVEC y el SECOP II, llevan a solicitar acciones que multiplican innecesariamente gestiones administrativas y duplican la información publicada.

Asimismo, se han identificado efectos adversos o factores considerados exógenos como la colusión que se define como los acuerdos restrictivos de la competencia, efecto directo sobre un proceso de contratación pública, que de conformidad con el artículo 47 numeral 9 del Decreto 2153 de 1992, son aquellos acuerdos que tienen como efecto la distribución de adjudicaciones de los contratos, la distribución de concursos o la fijación de términos de las propuestas que repercuten negativamente en varios de los agentes, como por ejemplo: (i) la limitación de la competencia y la participación a otros oferentes en el proceso de contratación, que se rige por los principios de igualdad de oportunidades y transparencia; (ii) costos monetarios y de transacción que el Estado debe asumir al contar con proponentes no idóneos; (iii) reducción de la competencia y asimetrías de información en el mercado, que pueden incrementar los precios de los bienes, obras y servicios y condicionar la calidad; y (iv) el impacto negativo en el bienestar social por la pérdida de eficiencia del mercado ante el aumento injustificado de las utilidades de los participantes coludidos (SIC, 2013, p. 1).

Por su parte, se considera que las estrategias de rendición de cuentas deben implementarse para demostrar cuáles son los insumos tomados de los beneficiarios, participantes, ciudadanos y órganos de control y cuál es el resultado de los mismos. El fijar canales de comunicación entre estos actores no tiene mayor resultado, si no es visible cómo se utilizan y cuáles son los efectos que se derivan, ya sean positivos o negativos, para que puedan ser tomados como retroalimentación. De la mano de la rendición de cuentas, se pueden establecer mecanismos que permitan contacto constante con los productores y proveedores, que permitan identificar a

tiempo falencias en la ejecución y necesidad de capacitación de estos actores clave, asegurando así a largo plazo, cuando este tipo de iniciativas se logren aplicar en otros territorios, estos actores sean multiplicadores de la información y aliados estratégicos de las entidades ejecutoras.

Entre las principales estrategias de mejora a desarrollar por la SED, CCE y el MEN, están las que involucran a los estudiantes como beneficiarios finales del programa, sus padres, docentes y ciudadanía en general, para garantizar un programa en el que convergen los intereses culturales, mediante el desarrollo de más espacios para expresar sus necesidades y comentarios y la posterior socialización de las estrategias implementadas para la atención de sus requerimientos.

Adicionalmente, es indispensable que los actores del nivel central, principalmente la nueva Agencia Alimentos para Aprender, el MEN y CCE realicen jornadas de formación sobre las directrices del nuevo PAE, de los mecanismos de Contratación Abierta, como el uso de plataformas tecnológicas, sobre las exigencias de los procesos de contratación y sobre la implementación de las estrategias de innovación en el marco del programa, para lograr una mayor participación de los proponentes en los procesos de contratación, la incorporación de las necesidades de la población beneficiaria y la obtención de las máximas ventajas del mercado.

6 Conclusiones y recomendaciones

Desde el año 2015, CCE y el MEN en Colombia, han venido revisando las diferentes dificultades y problemas relacionados al aumento del ausentismo, la deserción escolar y la desnutrición infantil, además de las irregularidades en la contratación que se estaban presentando en el PAE en muchas ciudades y departamentos del país, las cuales ya habían sido identificadas por los organismos de control, con la concentración de la contratación en muy pocos proveedores y reconociendo que las entidades estatales no estaban generando procesos de competencia sino de contrataciones directas, además de los sobrecostos en la compra de los alimentos.

Particularmente para el caso de estudio, el PAE en Bogotá en las zonas urbanas y rurales enfrentaba grandes dificultades, había concentración de proveedores, falta de competitividad entre los distintos actores del mercado, se debía fortalecer la calidad de los alimentos entregados y existían claras maniobras colusorias, todo lo cual afectaba directamente contra la población escolar, el interés general y misional de la SED y sin duda, contra los principios de transparencia, selección objetiva, pluralidad, economía y responsabilidad.

Dada esta problemática fue necesario replantear el proceso de contratación y buscar mecanismos para comenzar a mitigar este problema.

Colombia ha apostado por políticas que apuntan a la Contratación Abierta, claro ejemplo de ello es la implementación de herramientas tecnológicas de publicidad (SECOP y la TVEC) y transaccionalidad que permitieron en gran parte la difusión, publicidad y transparencia de la Iniciativa de Contratación Abierta PAE.

La decisión de impulsar el proceso del PAE en Bogotá a través del SECOP II permitió a todos los interesados, actores y órganos de control contar con información de primera mano y en tiempo real, para entender y dar seguimiento continuo, lo que permitió tener una retroalimentación efectiva en la etapa precontractual.

La alianza estratégica entre CCE y la SED permitió mejorar la eficiencia del proceso de contratación al dividir la operación del PAE en dos procesos de contratación: (i) el suministro de alimentos; y (ii) el servicio de almacenamiento, ensamble y distribución de refrigerios escolares. Aprovechando las economías de escala derivadas de la especialización de los diferentes tipos de empresas, y reduciendo adicionalmente la intermediación entre el productor del alimento y el beneficiario final, se propicia un uso más racional y eficiente de los recursos asignados a la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE, logrando eliminar a los intermediarios, ampliando la participación de proveedores, regulando los precios de los alimentos estableciendo precios mínimos y máximos, fortaleciendo la calidad de los alimentos, generando ahorros para el distrito y evitando prácticas anticompetitivas.

La Iniciativa de Contratación Abierta del PAE de Bogotá se encuentra dentro de la escala de maduración en la fase de Colaboración Abierta, ya que actualmente se está estructurando la tercera generación de los IAD con CCE para proporcionar el suministro de alimentos y el almacenamiento, ensamble y distribución. Desde hace más de cinco años, el proceso se ha fortalecido, identificando junto con la comunidad oportunidades de mejora y de aprendizaje continuo en aras de obtener mejores resultados, los cuales han sido reconocidos a nivel nacional e internacional.

Con la implementación del modelo, el número de proveedores aumentó sustancialmente pasando de 13 en 2016, a 53 en 2017 (46 de los cuales suministraron los alimentos y 7 prestaron el servicio de almacenamiento, ensamble y distribución de los refrigerios). Para 2018 aumentó a 49 (44 para el suministro de alimentos y 5 que prestaban el servicio de almacenamiento, ensamble y distribución de los refrigerios).

Por lo tanto, para la materialización de una política y una Iniciativa de Contratación Abierta, las herramientas de publicidad confiables y transparentes, permiten construir de manera integrada el proceso, con la visión de actores internos y externos.

La importancia, la información y los elementos del proceso de contratación se compartieron con el público en la plataforma del SECOP de forma fácil, para que todos pudieran entenderlo claramente.

Con la publicidad y la transparencia que se implementó dentro de la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá, se dio a conocer al público las fallas del mercado que se habían detectado en la etapa de planeación, esto llevó a establecer reglas claras y enfocadas a fortalecer y mejorar las dificultades encontradas en el mercado. De igual forma, la información pública que se brinda en el marco de la rendición de cuentas y control ciudadano es la publicidad de la información relacionada con el proceso de contratación, desde su etapa de planeación y borradores, pasando por todos los soportes de la ejecución, hasta la etapa post contractual dentro de la plataforma del SECOP II administrada por CCE, que permite en tiempo real hacer seguimiento a la información que las entidades publican y crean en ella.

De acuerdo con lo anterior, la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá promovió el fortalecimiento del proceso de contratación y operación del PAE en Bogotá, lo cual ha mejorado el seguimiento y control por parte de la Interventoría y del equipo del nivel central del PAE, desde la producción de alimentos, la operación logística e incluso la entrega de los refrigerios a todos los niños, en todas las IED independientemente de que sea zona rural o urbana. De igual manera, se han podido observar muchas irregularidades de plantas de producción y distribución, que han sido sancionadas gracias al apoyo de entidades como el Invima, el Ministerio de Salud y la Secretaría de Salud del Distrito.

En términos presupuestarios, con la implementación del modelo de contratación la SED ha logrado ahorrar 62 mil millones de pesos, en operaciones secundarias desde abril de 2017 hasta septiembre de 2019. Esto se traduce en eficacia y efectividad en el gasto público.

La Iniciativa de Contratación Abierta del PAE está dirigida principalmente a resolver o reducir problemas recurrentes en Colombia, como garantizar la permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo oficial, disminuir la deserción escolar y ofrecer un complemento alimenticio de calidad. Es importante resaltar, que los niños en Bogotá independientemente de la zona urbana o rural en la que estudien, reciben los mismos refrigerios escolares, por lo que no existen brechas o desigualdades en el proceso del PAE.

Sin embargo, a pesar de estos avances y de los reconocimientos que se han obtenido en el proceso de contratación y la implementación de la estrategia de Contratación Abierta en el marco del PAE en el distrito, todavía existen muchas oportunidades de mejoramiento en el proceso y en la política pública del país, para la Iniciativa de Contratación Abierta de Bogotá; principalmente en los asuntos de mayor involucramiento de los agentes beneficiarios, los profesores y padres de familia, quienes conocen sus necesidades y particularidades como población. Reconociendo que la retroalimentación permite cerrar brechas sociales y adoptar decisiones de mejora continua del programa. Además, en la ejecución de los procesos contractuales, se recomienda que la SED socialice más efectivamente los cambios generados por los comentarios que realizan los diferentes actores como los estudiantes, profesores y padres de familia, a fin de que esta población sienta que las oportunidades de mejoramiento que ellos identifican, son tomadas en cuenta y cada vez disminuya la percepción de que sus observaciones no son consideradas.

Ahora bien, es indispensable que independientemente de los cambios generados por los periodos electorales, tanto del gobierno nacional como del territorial que manejan las políticas públicas del PAE, continúen con las medidas implementadas que han sido reconocidas a nivel nacional e internacional y continúen identificando oportunidades de mejora, para seguir fortaleciendo la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá.

Adicionalmente, para poder replicar la iniciativa a nivel nacional, es imprescindible superar los desafíos mencionados en el documento, pero principalmente los relacionados con: (i) la falta de capacitación en el sistema

de compras públicas y los modelos de abastecimiento estratégicos que se implementaron en la estructuración del proceso de contratación, y que se tienen en cuenta en todos los IAD, requieren un conocimiento especializado y un equipo interdisciplinario, así como capacidades técnicas y jurídicas en el uso de plataformas tecnológicas del estado como el SECOP II y la TVEC; (ii) el conocimiento y acceso a la información por parte de todos los actores y participantes involucrados, no solo con el fin de publicidad y participación en los procesos de contratación, sino para llevar a cabo una adecuada vigilancia, monitoreo y control de los programas a disposición de la administración; (iii) las condiciones específicas de cada región, departamento y municipio de Colombia: este país cuenta con muchísima diversidad cultural, geográfica, ruralidad selvática, dificultades de movilidad por las carreteras o vías de acceso, que hacen difícil o complejo generar un único parámetro de las especificaciones técnicas de los alimentos a entregar a la población; y (iv) la resistencia a la inclusión de alimentos industrializados de acuerdo con las condiciones particulares de la población beneficiaria por las costumbres propias de cada región del país.

Por lo tanto, la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE en Bogotá a pesar de ser exitosa, es de difícil adaptación en los diferentes territorios a nivel nacional debido a la especificidad de la operación y de los refrigerios industrializados que se entregan en la capital, en cuanto a la publicación de los procesos de contratación en las herramientas electrónicas como el SECOP, el modelo podría ser replicado sin ningún inconveniente. Sin embargo, dado que la mayor parte del país entrega refrigerios preparados in situ, el principal reto para replicar la Iniciativa de Contratación Abierta sería ajustar el modelo de contratación a cada una de las regiones, analizando cada esquema de operaciones en particular, y cómo se podría ampliar la pluralidad de proveedores en cada uno de sus procesos de contratación.

Referencias

- Asamblea Constituyente [Constituent Assembly]. 1991. *Constitución Política de la República de Colombia* [Colombian Constitution], 2nd ed. Bogotá: Gaceta Constitucional No. 116. Recuperado de: www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.
- Brown, S. and Neumann, G. 2018. 'The deals behind the meals: How open contracting helped fix Colombia's biggest school meal program'. Medium, 10 April 2018. Recuperado de: <https://medium.com/open-contracting-stories/the-deals-behind-the-meals-c4592e9466a2>.
- CCE. 2013. Estrategia de gestión de CCE 2012–2016 [CCE Management Strategy 2012–2016]. Recuperado de: www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/colombia-compra-eficiente/estrategia.
- . 2019. Estudio de mercado soporte de la licitación pública para seleccionar los proveedores de la tercera generación del IAD para el suministro de alimentos para la operación del PAE por parte de la SED [Market study to support a DoE public tender to select suppliers for the 3rd-generation DAI to source food for the SMP]. Recuperado de: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE>.
- Congreso de la República de Colombia [Congress of the Republic of Colombia]. 1993. Ley 80 de 1993, por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública [Act 80 of 1993, on the general statute on public procurement]. Bogotá: Diario Oficial No. 41.094 of 28 October 1993. Recuperado de: www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html.
- . 2007. Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos [Act 1150 of 2007, on measures to increase the effectiveness and transparency of Act 80 of 1993 and other general provisions on procurement with public resources]. Bogotá: Diario Oficial No. 46.691 of 16 July 2007. Recuperado de: www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html.
- . 2019. Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad [Act 1955 of 2019, on the 2018–2022 National Development Plan: A Pact for Colombia, a Pact for Equality]. Recuperado de: www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036488.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social [National Agency for Economic and Social Policies]. 2010. Documento CONPES 3654 de 2010: Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos [CONPES document 3654 of 2010: Policy on the accountability of the executive branch to citizens]. Recuperado de: www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83124.
- Corte Constitucional [Constitutional Court]. 2002. Sentencia T-596/02. [Ruling T-596/02]. Reporting judge: Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperado de: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-596-02.htm.
- Departamento Administrativo de la Función Pública [Administrative Department of Public Service]. n.d. 'Organismos de control' [Oversight bodies]. In Manual de Estructura del Estado Colombiano [Handbook of the Structure of the Colombian State]. Recuperado de: www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/organismos-control.php.

—. 2019. Manual Único de Rendición de Cuentas [Accounting Handbook], Version 2. Recuperado de: www.funcionpublica.gov.co/documents/418548/34150781/Manual+Único+de+Rendición+de+Cuentas+-+Versión+2.+Nivel+Perfeccionamiento+-+Febrero+de+2019.pdf/782e0ca6-4ad9-b7f0-7454-55a455f8c7c5?t=1551477257888.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [Administrative Department for National Statistics]. n.d. ¿Qué es la rendición de cuentas a la ciudadanía? [What is accountability to citizens?]. Recuperado de: www.dane.gov.co/index.php/servicios-al-ciudadano/138-espanol/830-ique-es-la-rendicion-de-cuentas-a-la-ciudadania.

'El saqueo que produjo el revolcón al Programa de Alimentación Escolar' [The cases of corruption that shook up the SMP]. 2018. El Tiempo, 19 September 2018. Recuperado de: www.eltiempo.com/justicia/investigacion/casos-de-corrupcion-en-el-programa-de-alimentacion-escolar-270756.

Gobierno de Colombia [Government of Colombia]. n.d. Plan de acción del gobierno de Colombia: Open Government Partnership [Colombian Government Action Plan: Open Government Partnership]. Recuperado de: www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Convenciones%20Internacionales/Alianza%20para%20el%20Gobierno%20Abierto%20Open%20Government%20Partnership.pdf.

—. 2019. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022: Pacto por Colombia, Pacto por la equidad [Guidelines for the 2018–2022 National Development Plan: A Pact for Colombia, a Pact for Equality]. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Plan-Nacional-Desarrollo-2018-2022-Bases.pdf>.

Ministerio de Educación Nacional [Ministry of Education]. 2017. Resolución 29452 de 2017, por la cual se expiden los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del PAE [Resolution 29452 of 2017, on technical-administrative guidelines, standards and minimal conditions for the SMP]. Recuperado de: <https://huila.gov.co/pae/lineamientos-pae/resolucion-29452-de-2017>.

—. 2020. 'El Gobierno Nacional lanza la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar: Alimentos para Aprender' [The National Government launches the Special Administrative Unit for School Meals: Alimentos para Aprender]. 27 February 2020. Recuperado de: www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-393289.html?_noredirect=1.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [Ministry of Information and Communication Technologies]. n.d. Control Ciudadano [Civic Oversight]. Recuperado de: <https://mintic.gov.co/portal/inicio/5511:Control-Ciudadano>.

Presidencia de la República de Colombia [Office of the President of the Republic of Colombia]. 2018. 'Aprobado Presupuesto General de la Nación 2019, enfocado en una mayor equidad' [2019 General National Budget passed, focused on greater equality]. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181018-Aprobado-Presupuesto-General-de-la-Nacion-2019-enfocado-en-una-mayor-equidad.aspx>.

—. 2020. Presupuesto General de la Nación 2020 [2020 General National Budget]. Recuperado de: www.urf.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogralnacion/pptogralnal2020/decretopresupuesto2020.

Secretaría de Educación del Distrito [Department of Education for the Capital District of Bogotá]. 2018a. Informe rendición de cuentas 2018 [2018 Accountability Report]. Recuperado de: www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/Transparencia/informes-de-gestion-evaluacion-y-auditoria.

—. 2018b. Informe PAE 2018 [2018 SMP Report]. Recuperado de: www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/Transparencia/informes-de-gestion-evaluacion-y-auditoria.

'SIC multa a 6 empresas por cartel de las frutas en el PAE en Bogotá' [SIC fines 6 companies for running a fruit cartel in the SMP in Bogotá]. 2019. El Tiempo, 19 December 2019. Recuperado de: www.eltiempo.com/justicia/investigacion/multas-a-empresas-por-cartel-de-las-frutas-en-el-pae-en-bogota-445240.

Superintendencia de Industria y Comercio [Office of the Superintendent of Trade and Industry]. 2013. Resolución 40835 de 2013 [Resolution 40835 of 2013]. Recuperado de: www.sic.gov.co/sites/default/files/estados/RELATORIA_RESOLUCION_40875_DE_09_DE_JULIO_DE_2013_VALME.pdf.

Veeduría Distrital [Capital District Overseer]. n.d. Tablero de Control Ciudadano [Civic Oversight Board]. Recuperado de: www.sic.gov.co/sites/default/files/estados/RELATORIA_RESOLUCION_40875_DE_09_DE_JULIO_DE_2013_VALME.pdf

El libro

Este estudio de caso realizado en el marco del proyecto de investigación del IPE-UNESCO “Gobierno abierto: Aprendiendo de la experiencia” analiza cómo el modelo de contratación abierta utilizado para implementar el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el Distrito Capital de Bogotá, Colombia, permitió que todas las partes interesadas y los organismos de supervisión tuvieran acceso directo y en tiempo real a toda la información necesaria para comprender y monitorear todo el proceso.

El estudio muestra cómo la Iniciativa de Contratación Abierta del PAE ayudó a fortalecer el proceso de adquisición, lo que llevó a un mayor seguimiento de las operaciones de abastecimiento y logística de alimentos hasta la entrega final de las comidas a los niños. También describe cómo se impusieron sanciones en respuesta a los numerosos fallos detectados en la producción y distribución de comidas escolares.

Concluye con la importancia de una mayor participación de los beneficiarios del programa: alumnos, profesores y padres. Además, recomienda hacer mayores esfuerzos para garantizar que los ciudadanos que se toman el tiempo de dejar comentarios y hacer sugerencias de mejora sean informados del impacto que han tenido sus comentarios y de los cambios que han provocado.

El autor

Juan David Duque Botero se ha desempeñado como director de Colombia Compra Eficiente, Secretario General del Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones (MinTIC), Secretario General de la Superintendencia de Industria y Comercio, Magistrado auxiliar de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Subsecretario de Planeación Distrital de Bogotá y jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores.

**DUQUE
BOTERO
CONSULTORES**



ISBN: 978-958-53383-0-2