

**AUDITORÍA DE DESEMPEÑO AL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR
- PAE - DURANTE LA VIGENCIA 2016
Informe Final**

**CGR – CDSS N° 55
Julio de 2017**

**INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO AL PROGRAMA DE
ALIMENTACIÓN ESCOLAR - PAE - DURANTE LA VIGENCIA 2016.**

Contralor General de la Republica:	Edgardo Maya Villazón
Vicecontralora:	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralor Delegado para el Sector Social	José Antonio Soto Murgas
Directora de Vigilancia Fiscal:	Carolina Sánchez Bravo
Supervisor de Auditoría:	Claudia Isabel Berbeo Nocua
Responsable de auditoría:	Bibiana Catalina Montoya Giraldo
Equipo auditor:	Diana Catalina Valencia Londoño Maritza Peláez Falla Yolanda Amira Vanegas Vanegas

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
1. ANTECEDENTES	6
1.1. DEFINICIÓN Y OBJETIVO GENERAL DEL PAE	6
1.2. HISTORIA DEL PAE	6
1.3 POBLACIÓN OBJETIVO DEL PAE	7
1.4. RECURSOS DE FINANCIACIÓN DEL PAE	7
1.5 CADENA DE VALOR DEL PAE	9
1.6 PRINCIPALES ACTORES DEL PAE	14
1.7 PROBLEMÁTICA DEL PAE	15
2. CARTA DE CONCLUSIONES	17
2.1 OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICOS	19
2.2 ENFOQUE Y ALCANCE	19
2.3 METODOLOGÍA	20
2.4 LIMITACIONES	20
2.5 CONCEPTO SOBRE EL DESEMPEÑO	20
2.6 EVALUACIÓN DE RIESGOS Y MECANISMOS DE CONTROL	21
2.7 RELACIÓN DE OBSERVACIONES	21
2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO	21
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	22
RIESGOS Y CONTROLES.	122
4. SÍNTESIS DEL ESTUDIO DE CASOS	128
5. CONCLUSIONES	132
APÉNDICES Y ANEXOS	136
ANEXO NO. 1. MATRIZ DE COMPETENCIAS DE LOS ACTORES DEL PAE	136
ANEXO NO. 2. MATRIZ DE PLANEACIÓN DE LA AUDITORÍA	139
ANEXO NO. 3. SELECCIÓN DE ETC	150
ANEXO NO. 4. DEFICIENCIAS EN BOLSA COMÚN EN LAS ETC	153
ANEXO NO. 5 LÍNEA DE TIEMPO PARA LA MUESTRA DE ETC	169
ANEXO NO. 6. DEFICIENCIAS EN REPORTES BASE PARA LÍNEA DE TIEMPO.	184
ANEXO NO. 7. CONSOLIDADO REPORTE ETC Y MEN PAE	187
ANEXO NO. 8 CRITERIOS DISTRIBUCIÓN RECURSOS NACIÓN PAE-MEN	194
ANEXO NO. 9. OBJETIVOS, METAS Y RESULTADOS DE ETC	196
ANEXO NO. 10 EVIDENCIAS CONTRIBUCIÓN ACCESO CON PERMANENCIA	204
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	207

INTRODUCCIÓN

El Contralor Delegado para el Sector Social, José Antonio Soto Murgas, considera que gracias a la decisión del Señor Contralor, Doctor Edgardo Maya Villazón, de auditar el Programa de Alimentación Escolar-PAE, como un único tema y en todas sus fuentes de financiación, es que hoy el país conoce los resultados que ha presentado la Contraloría General de la República. Ejercicio auditor que de la forma como se realizó es inédito en materia de control fiscal.

Así mismo, debe destacarse que la Señora Vicecontralora, Doctora Gloria Amparo Alonso Másmela, fue quien planteó la necesidad de realizar una auditoría de desempeño al PAE, que permitiera evaluar la eficiencia del programa durante el 2016.

Es así como, tanto la Contraloría Delegada para el Sector Social, como dieciséis Gerencias Departamentales realizaron durante el 2016, Actuaciones Especiales de Fiscalización al Programa de Alimentación Escolar, evaluando los recursos transferidos para este programa a veintitrés departamentos y en estos, los municipios y distritos más representativos.

En la Delegada para el Sector Social como en cada una de las Gerencias Departamentales, se seleccionó el personal con mayor conocimiento, experiencia y dedicación (funcionarios de carrera administrativa) con el fin de realizar los valiosos ejercicios de control fiscal a este programa.

En el 2017, se inició y culminó por parte de la Contraloría Delegada para el Sector Social, la Auditoría de Desempeño al PAE, obteniendo los resultados expuestos en este informe.

Tanto en las Actuaciones Especiales de Fiscalización como en la Auditoría de Desempeño, es importante resaltar el trabajo determinante de la Doctora Claudia Isabel Berbeo Nocua, en su condición de supervisora, a partir de su cargo de Coordinadora de Gestión en la Contraloría General de la República, como de la Doctora Carolina Sánchez Bravo, Directora de Vigilancia Fiscal, quienes establecieron criterios para realizar vigilancia fiscal al Programa de Alimentación Escolar.

Igualmente, el de los Doctores Carlos Alberto Martínez Bernal y Bibiana Catalina Montoya Giraldo, en su rol de Responsable de Auditoría para cada ; cada uno de

los auditores que participaron en las Actuaciones Especiales de Fiscalización y las Doctoras: Diana Catalina Valencia Londoño, Maritza Peláez Falla y Yolanda Amira Vanegas Vanegas, quienes llevaron a cabo la evaluación al Programa de Alimentación Escolar.

Por último, insistir en el compromiso de cada Directivo, Coordinador y Profesional de las Gerencias Departamentales de la Contraloría General de la República y de la Contraloría Delegada para el Sector Social, quienes con su esfuerzo y dedicación lograron mostrarle al país la realidad en el manejo dado a los recursos destinados a este programa.

Un trabajo que inició mi predecesora Contralora Delegada, Doctora Adriana Herrera Beltrán.

José Antonio Soto Murgas

Contralor Delegado

Contraloría Delegada par el Sector Social

1. ANTECEDENTES

1.1. DEFINICIÓN Y OBJETIVO GENERAL DEL PAE

El PAE está definido en el Decreto 1852 de 2015 como una “*estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar; para mantener los niveles de atención e impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables*”¹ (MEN, 2015a). A través del PAE se brinda un complemento alimentario durante la jornada escolar a los estudiantes oficiales en todo el territorio nacional, registrados en el Sistema de Matrícula -SIMAT-.

Aunque la alimentación escolar ha sido tradicional en el sistema educativo colombiano, en los últimos años, el objetivo general del Programa ha tenido la siguiente evolución:

- De acuerdo con el lineamiento técnico administrativo y estándares del PAE, de diciembre 2010, aprobado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF era “*Contribuir a mejorar el desempeño académico de las niñas, niños y adolescentes, lograr su asistencia regular, y promover la formación de hábitos alimentarios saludables en la población escolar, con la participación activa de la familia, la comunidad y el Estado por medio de los entes territoriales*”.
- En los Lineamientos Técnico Administrativos del Programa de julio de 2014 y abril de 2015, aprobados por el Ministerio de Educación Nacional –MEN- se le atribuyó: “*Contribuir con el acceso y la permanencia escolar de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar y registrados en la matrícula oficial, fomentando estilos de vida saludables y mejorando su capacidad de aprendizaje, a través del suministro de un complemento alimentario*”.
- La Resolución 16432 de octubre de 2016 del MEN, por la cual se expiden los lineamientos técnicos administrativos, los estándares y condiciones mínimas del PAE especifica que es: “*Contribuir al acceso con permanencia escolar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables a través del suministro de un complemento alimentario*” (MEN, 2015b).

1.2. HISTORIA DEL PAE

En la siguiente imagen el MEN ilustra los antecedentes y transición que ha tenido el PAE desde sus orígenes.

¹ Decreto 1852 de septiembre 2015. Ministerio de Educación Nacional.



Imagen 1. Antecedentes y Transición del PAE (MEN, 2016a).

1.3 POBLACIÓN OBJETIVO DEL PAE

De acuerdo con el objetivo planteado para el Programa, la población objetivo corresponde a los niños, niñas y adolescentes en edad escolar y registrada en la matrícula oficial. Sin embargo, en el numeral 1.2 de la Resolución 16432 de 2015, la población objetivo del PAE se definió como “*los niños, niñas, adolescentes y jóvenes focalizados, registrados en el Sistema de Matrícula SIMAT, como estudiantes oficiales, quienes serán atendidos por la Entidad Territorial Certificada (ETC), durante el calendario escolar definido por cada una de ellas*”.

1.4. RECURSOS DE FINANCIACIÓN DEL PAE

El PAE se financia con recursos públicos de diferentes fuentes, así:

- **Recursos del Presupuesto General de la Nación**, en adelante **PGN**: corresponden a recursos del presupuesto de inversión que apropia anualmente el MEN para el proyecto de inversión del PAE.
- **Recursos provenientes del Sistema General de Participaciones**, en adelante **SGP**: son recursos de asignación específica para alimentación escolar, establecida en el parágrafo 2º, del artículo 2º de la Ley 715 de 2001 y que asigna la Nación a las Entidades Territoriales –ET- para la cofinanciación de la operación del PAE. De manera complementaria se pueden destinar para alimentación escolar recursos del SGP de distribución sectorial, tanto de los recursos de la participación para educación – prestación del servicio, como de libre inversión o de libre destinación del componente Propósito General

asignados por municipios y distritos (Congreso de la República de Colombia, 2001).

- **Recursos de Regalías aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en adelante OCAD:** Son recursos de Regalías que utilizan las ET, previa aprobación de los OCAD, para la ejecución de proyectos presentados por ellas y relacionados con la prestación del servicio de alimentación escolar.
- **Recursos asignados por el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES 151 de 2012-**, de Regalías con asignación específica para Alimentación Escolar (CONPES, 2012). Se trata de recursos de compensación para financiar aquellas ET productoras de regalías que cofinanciaban el PAE al entrar en vigencia la Ley 1530 de 2012 (Congreso de la República de Colombia, 2012).
- **Recursos propios de las ET.** Son recursos destinados a la financiación del PAE, generados directamente por la ET y que dependen de la gestión del municipio y su potencial económico.
- **Otras fuentes de financiación.** Recursos de fondos de servicios educativos, organizaciones no gubernamentales y cajas de compensación familiar, entre otros.
- **Contratos Plan.** Incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, *“Prosperidad para Todos”*, **COMO** *“(…) un acuerdo marco de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales, cuyas cláusulas establecerán los mecanismos específicos para el desarrollo de programas establecidos en la presente ley que, por su naturaleza, hacen conveniente que se emprendan mancomunadamente con una o varias Entidades Territoriales”*, como herramienta de articulación intergubernamental e intersectorial. Fueron desarrollados por el Conpes 3822 del 22 de diciembre de 2014 y modificados parcialmente por la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018, al precisar sobre contenidos relativos a arreglos programáticos y de desempeño, objeto, las metas, los plazos, responsable de la ejecución, fuentes nacional y territorial que se destinen para su ejecución, vigencias futuras que se requieran y mecanismos de seguimiento y control (Congreso de la República de Colombia, 2015).

Durante la vigencia 2016, el Gobierno Nacional destinó recursos para financiar el Programa en ETC que suscribieron este instrumento con el Gobierno Nacional, a saber: Departamento de Boyacá, Tolima, Cauca, Santander, Nariño, Arauca y Córdoba. De esta forma con las ETC citadas anteriormente, suscribieron contratos específicos derivados del Contrato Plan de la Nación,

respecto de los cuales, el DNP asignó directamente recursos para la implementación del PAE. Para el caso de las ETC Antioquia y Chocó, el MEN informó que no firmaron Contrato Plan específico para PAE con el DNP; sin embargo, el recurso de financiación para el Programa fue asignado y comunicado por parte del DNP a las ETC intervinientes en el Contrato Plan Atrato Gran Darién.

La siguiente tabla muestra la financiación regular del PAE por fuente de recursos y entidad así como la condicionalidad de los mismos.

Cuadro N° 1.
Fuentes de financiación del PAE y normatividad aplicable

FUENTE DE FINANCIACIÓN	MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS CERTIFICADOS	MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS	INSTITUCIONES EDUCATIVAS	CONDICIONALIDAD
Presupuesto General de la Nación	D 1852/2015					Discrecional
Sistema General de Regalías		L 1530/2012	L 1530/2012	L 1530/2012		Discrecional
SGP Alimentación Escolar			L 715/2001	L 715/2001		Obligatorio
SGP Prestación del Servicio Educativo - Alimentación Escolar		DNP 05-2016, Anexo 1	DNP 05-2016, Anexo 2	DNP 05-2016, Anexo 2		Obligatorio según asignación
Recursos propios		D 1852/2015	D 1852/2015	D 1852/2015		Discrecional
Fondos de Servicios Educativos					D 4807/2011	Discrecional

Elaboró CGR

1.5 CADENA DE VALOR DEL PAE

Para un acercamiento a la comprensión del Programa, la CGR utilizó la cadena de valor, como herramienta que permite identificar el proceso de transformación de insumos y productos en servicios y la influencia de estos últimos en los resultados e impactos. La configuración de esta cadena de valor parte del problema a solucionar, sigue con los objetivos del Programa, los insumos con que cuenta el mismo, los procesos que debe seguir hasta llegar al resultado, los productos (intermedios), los resultados y el impacto final, así:

Necesidades, problemas y asuntos: Inaccessibilidad y deserción escolar de los niños, niñas y adolescentes al sistema de matrícula oficial en Colombia².

Objetivos: La siguiente caracterización de objetivos se realiza a partir de lo señalado en el Decreto 1852 de 2015, artículo 2.3.10.2.1. y en la Resolución 16432 de 2015 artículo primero.

- *Objetivos operacionales:* Suministrar complementos alimentarios durante la jornada escolar y en el tiempo lectivo correspondiente.

² Ficha EBI 2016 No. 2014011000345. Proyecto Implementación del PAE en Colombia. Departamento Nacional de Planeación.

- *Objetivos específicos:* Promover el acceso de niños, niñas y jóvenes al sistema educativo oficial.
- *Objetivos intermedios:* Mantener los niveles de atención e impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje y disminuir el ausentismo.
- *Objetivos globales o generales:* Disminuir la deserción y fomentar estilos de vida saludables.

Insumos: medios utilizados para originar los productos; recursos financieros, administrativos y humanos. Para el caso del PAE, la Resolución 16432 indica las fuentes de financiación: Sistema General de Participaciones –SGP-, Regalías, Recursos Propios, Recursos del Presupuesto General de la Nación, distribuidos anualmente por el MEN y otras fuentes del sector privado, del nivel nacional e internacional y de las cajas de compensación familiar. Entre los recursos humanos se identifica el personal asignado para la coordinación, ejecución, supervisión e interventoría, monitoreo y seguimiento del Programa en las entidades y actores involucrados. Los recursos administrativos conformados por los sistemas de información principalmente el SIMAT, específicamente el anexo que corresponde a la estrategia de alimentación escolar y los formatos y reportes establecidos para el Programa.

Procesos: Partiendo de lo establecido en el Decreto 1852 de 2015 y Resolución 16432 de 2015, la CGR identificó los siguientes procesos y actividades en el PAE, en cuanto a direccionamiento del MEN, consolidación de bolsa común entre las varias fuentes de financiación, planeación del PAE desde las ET, contratación del operador, ejecución del PAE, participación ciudadana y seguimiento y control. En estos últimos es necesario distinguir entre los procesos que están a cargo de las ET, los que están a cargo del MEN por sí mismo de los que son co-responsabilidad del MEN y el DNP.

Direccionamiento MEN.

- Definición de estándares y condiciones mínimas para la ejecución del PAE.
- Determinación de criterios y metodología para la distribución de los recursos de la Nación y transferencia de los mismos a las ET para cofinanciación.
- Coordinación de actividades entre actores y asesoría a ET.
- Articulación y orientación.

El Plan de Acción 2015 del PAE – MEN, se estructuró en torno a las estrategias de gerencia y los componentes técnico, financiero, jurídico, sistema de información y monitoreo y control. En cuanto a gerencia, se estableció la coordinación y orientación de las estrategias y acciones orientadas a garantizar una operación eficiente y con calidad del Programa. En el componente técnico se planteó a cargo

del MEN el diseño, apoyo, articulación y asistencia técnica en los aspectos alimentario, nutricional, de calidad, inocuidad y de gestión social. En el componente financiero, la asignación de recursos por parte de la Nación para la cofinanciación del PAE a las 95 Entidades Territoriales Certificadas. En el componente jurídico, el aseguramiento jurídico y la legalidad de las actuaciones y actividades del MEN.

Según la Ficha BPIN 2016, el MEN está a cargo de: asistencia técnica, implementación del sistema de información, divulgación del Programa e implementación de esquemas de seguimiento, monitoreo y control.

Consolidación de Bolsa Común (ET).

- Incorporación recursos PGN MEN, SGP CONPES, Proyectos aprobados por OCAD con recursos de regalías, Recursos propios/otras fuentes de financiación.
- Celebración Convenios o Acuerdos entre Entidades Territoriales Certificadas, en adelante ETC y Entidades Territoriales No Certificadas, en adelante ETNC, para consolidación de bolsa común.

Planeación del PAE desde las ET.

- Planeación del PAE - Convocatoria y reunión ETC.
- Diagnóstico situacional ET.
- Selección IE con base en criterios de priorización (ETC).
- Selección tipo de complemento alimentario a suministrar y modalidad.
- Focalización de titulares del derecho (Comité de Alimentación Escolar/Rector).

Contratación del Operador.

- Contratación a cargo de las ET.
- Contratación excepcional por el MEN.

Ejecución PAE.

- Alistamiento de la operación (Operador).
- Operación - prestación del servicio (Parámetros de calidad, inocuidad y oportunidad, establecidos en los contratos - Lineamientos y Resoluciones 2674 de 2013 del MSPS y 2505 de 2004 Mintransporte). Operador.

Seguimiento y control o monitoreo y control de la ET (Resolución 16432 de 2015).

- Asignación función de supervisión del PAE.
- Registro de SPQR.
- Implementar modelo de monitoreo y control definido por el MEN.
- Desarrollar esquema de supervisión y/o interventoría.
- Realizar seguimiento a través del Comité de Seguimiento Operativo Departamental o Municipal.

Seguimiento monitoreo y control del MEN.

Quedó en cabeza del MEN implementar un conjunto de acciones articuladas para el seguimiento y monitoreo del Programa, en aspectos administrativos, técnicos, financieros y operativos del PAE, propendiendo por la adecuada ejecución del mismo y de los recursos, para lo cual debe revisar y actualizar el SIMAT a los requerimientos del PAE. (Decreto 1852 de 2015).

El Plan de Acción 2015 del PAE – MEN, contempló en el componente financiero, el seguimiento y monitoreo a la ejecución e inejecución de los recursos del PAE; en el componente sistema de información, el diseño de la estrategia y metodología que permita llevar a cabo la administración, control y seguimiento óptimo de la información del PAE, mediante la implementación de herramientas tecnológicas y en el componente monitoreo y control, establecer e implementar las estrategias de monitoreo y control de la operación de PAE generando alertas oportunas para la toma de decisiones.

Según la Ficha BPIN 2016, el MEN está a cargo de la implementación del sistema de información y de esquemas de seguimiento, monitoreo y control.

Monitoreo, seguimiento y control - Unidad Administrativa Especial de Monitoreo, Seguimiento y Control, adscrita DNP - en Coordinación con el MEN -recursos SGP (Decretos 28 y 2911 de 2008; 168 y 791 de 2009).

- Realización auditorías de verificación de la adecuada utilización de los recursos y del cumplimiento de las metas (UAEMSC).
- Acompañamiento de los departamentos.
- Adopción de medidas frente a eventos de riesgo.

Monitoreo seguimiento y control recursos de Regalías - SGR³ (Ley 1530 de 2012).

Los proyectos de inversión financiados con cargo al Sistema General de Regalías se ejecutan por quien designe el OCAD y debe suministrar y registrar la información requerida por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento Control y Evaluación –SMSCE-. El administrador de este sistema es el DNP.

Gestión Social y Participación Ciudadana.

- Rendición de cuentas.
- Veedurías Ciudadanas.
- Comité de Alimentación Escolar en IE.
- Mesas públicas.

Productos: Entendidos como los bienes y servicios financiados y directamente producidos por el Programa; guardan correspondencia con los “*objetivos operacionales*”. Para el PAE se identifican como: Número de complementos alimentarios entregados (producto) y - Número de estudiantes atendidos (servicio).

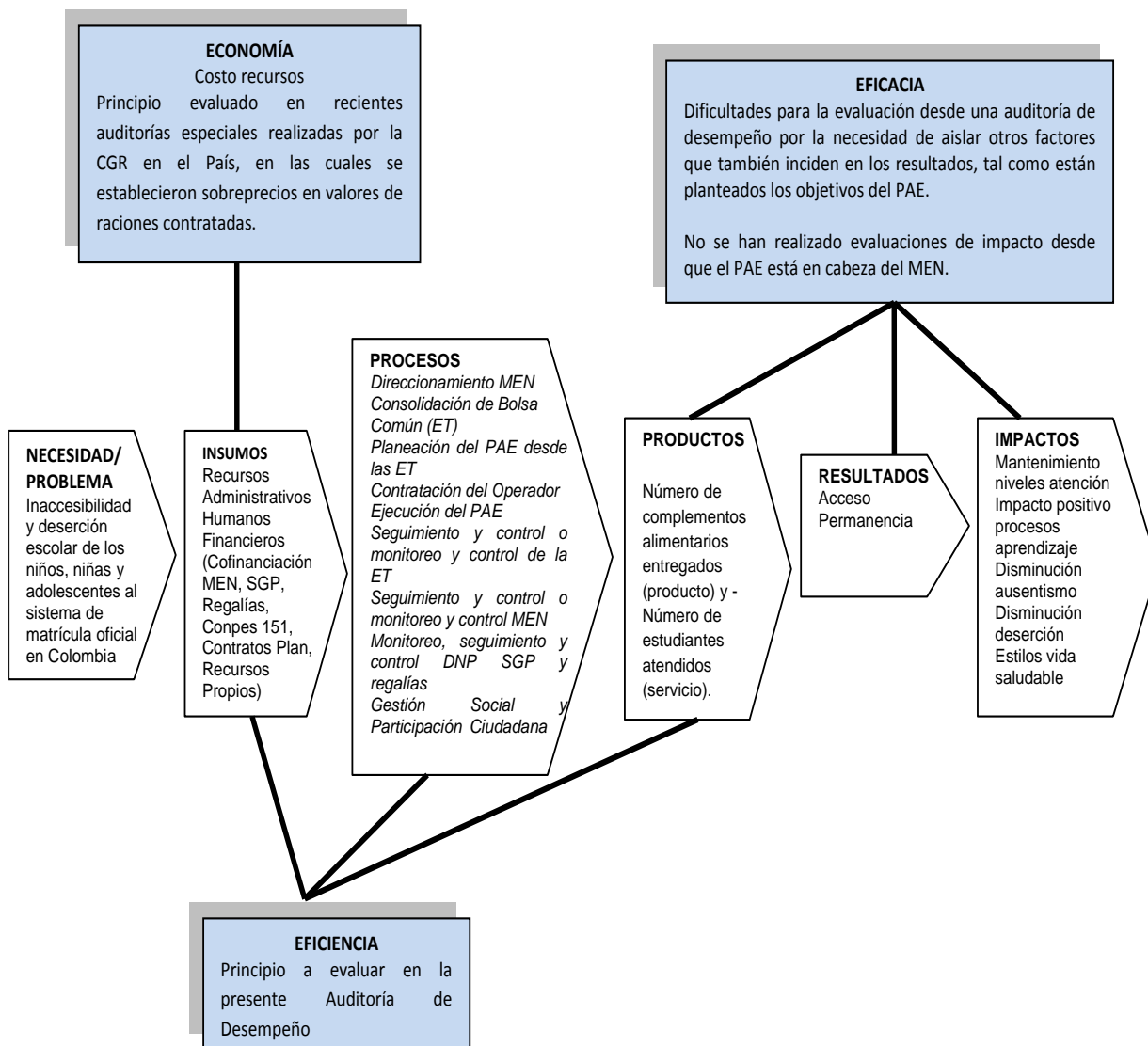
Resultados: De acuerdo con los objetivos específicos del PAE, los resultados deberían estar en relación con el aporte de la estrategia de alimentación escolar en la promoción del acceso de niños, niñas y jóvenes al sistema educativo oficial. En los planes e informes del MEN, no se encuentra la forma de medición de resultados del PAE. Tampoco en los documentos que se han publicado figura la medición de la contribución del Programa al acceso y permanencia de los estudiantes en el sistema educativo oficial.

Impactos: Estarían en relación con los objetivos globales o generales e intermedios. Es decir, con el aporte de la estrategia de alimentación escolar al mantenimiento de los niveles de atención, el impacto positivo en los procesos de aprendizaje y la disminución del ausentismo, la disminución de la deserción y el fomento de estilos de vida saludables. En los planes e informes del MEN no se incluye medición del impacto del PAE.

El siguiente gráfico sintetiza la cadena de valor PAE, construida a partir de los componentes mencionados previamente en esta sección:

³ Según el artículo 99 de la Ley 1530 de 2012 el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de Regalías (SMSCE), es el conjunto de actores, normas, procedimientos y actividades que tienen como finalidad velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del SGR. Se desarrollará de manera selectiva, con énfasis en acciones preventivas, sin perjuicio de las funciones que correspondan a las autoridades competentes en materia de inspección, vigilancia y control fiscal o disciplinario; y de investigación, acusación y juzgamiento de carácter penal.

Grafico No. 1
Cadena de valor PAE



Elaboró: Equipo Auditor CGR

1. 6 PRINCIPALES ACTORES DEL PAE

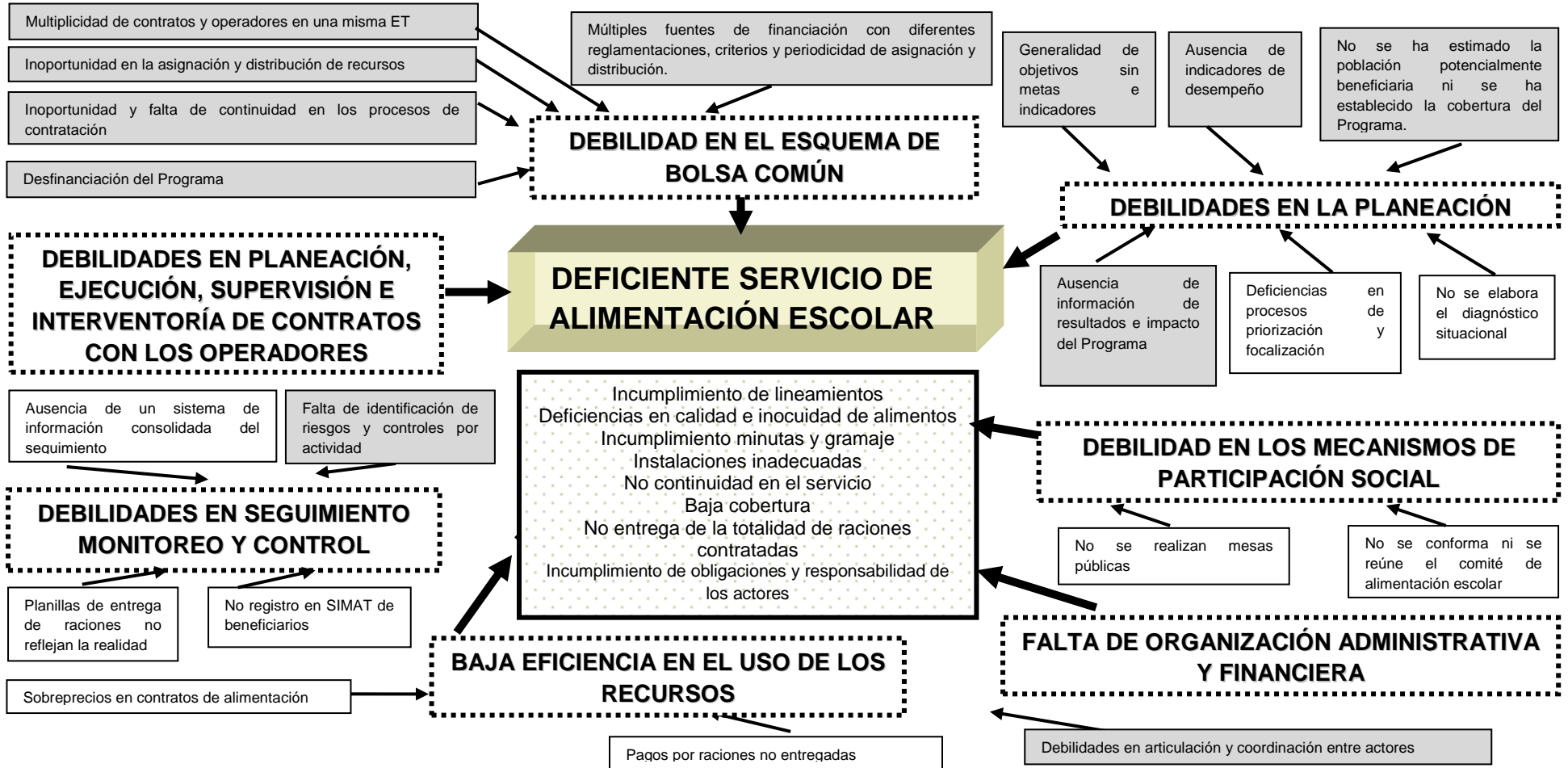
Si bien, el Decreto 1852 y la Resolución 16432 de 2015 regulan la prestación del servicio de alimentación escolar, se presenta una multiplicidad de funciones entre

los distintos niveles gubernamentales, debido a que las normas específicas a las que en cada caso están sometidas las diferentes fuentes con las que se financia el PAE asignan responsabilidades a distintas entidades, sin que haya homogeneidad entre ellas en cuanto a los roles asignados, y por tales regulaciones no siempre son concordantes con las competencias entre las ET en materia de educación y alimentación escolar. La matriz que identifica los principales actores del Programa y competencias de acuerdo con las disposiciones normativas vigentes se presenta en el Anexo No. 1.

1.7 PROBLEMÁTICA DEL PAE

A continuación, en un árbol de problemas (Aldunate & Córdoba, 2011. p:13), se esquematizan las condiciones negativas identificadas por la CGR, con relación a la problemática central del PAE, asociada a la deficiente prestación del servicio de alimentación escolar y que constituye una barrera de acceso a la educación de la población escolar en edad escolar. Los aspectos sombreados son aquellos sobre los cuales se enfocó la auditoría de desempeño y lo no sombreado corresponde a temas abordados en las actuaciones especiales recientemente realizadas por la CGR al PAE sobre las vigencias 2015 y 2016.

Esquema Árbol de Problemas del PAE



Elaboró: Equipo auditor

2. CARTA DE CONCLUSIONES

86111 -

Bogotá D.C.,

Doctora

YANETH GIHA TOVAR

Ministra de Educación Nacional

Calle 43 No. 57 - 14. Centro Administrativo Nacional – CAN

Bogotá D.C.

Doctor

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Carrera 8ª No. 6C - 38

Bogotá D.C.

Doctor

LUIS FERNANDO MEJÍA

Director (E)

Departamento Nacional de Planeación

Calle 26 No. 13-19 Edificio FONADE

Bogotá D.C.

Señores

Representantes Legales de las Entidades Territoriales Certificadas de Apartadó, Bolívar, Buenaventura, Cali, Caquetá, Guaviare, Ipiales, Jamundí, Magdalena, Maicao, Nariño, Pasto, Putumayo, Quindío, Sucre, Vaupés, Vichada, Villavicencio, La Guajira, Chocó y Antioquia.

Respetados doctores:

La Contraloría General de la República, en cumplimiento de las funciones constitucionales asignadas en los artículos 119 y 267, y en particular la Ley 42 de 1993 y la Resolución Reglamentaria N° 0009 del 02 de agosto de 2016, proferida por la Contraloría General de la República, practicó Auditoría de Desempeño al Programa de Alimentación Escolar –PAE, con énfasis en el principio de eficiencia, en la organización, las funciones, las interacciones y los sistemas de controles aplicados por los diferentes actores que intervienen en la provisión de este servicio a la población escolar y su aporte al cumplimiento de los fines previstos para el Programa durante la vigencia 2016.

Es responsabilidad de la administración el contenido y calidad de la información suministrada por cada uno de los actores intervinientes en el proceso de auditoría y analizada por la Contraloría General de la República. La responsabilidad de la

Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA), las normas internacionales de entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI) y con políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que la auditoría se planifique para obtener una seguridad razonable para fundamentar nuestro informe.

2.1 OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICOS

Se fijó como objetivo general de la auditoría evaluar la eficiencia del PAE a través de la organización, las funciones, las interacciones y los sistemas de control aplicados por los diferentes actores que intervienen en la provisión de este servicio a la población escolar y su aporte al cumplimiento de los fines previstos para el Programa, en la vigencia 2016.

Con el fin de desarrollar este objetivo general se formularon los siguientes objetivos específicos:

- 2.1.1. Analizar la implementación en 2016 de los mecanismos establecidos por el MEN para la consolidación de la bolsa común, como esquema diseñado para el manejo unificado, coordinado, eficiente, y articulado de los recursos del PAE.
- 2.1.2. Verificar el diseño y aplicación de los instrumentos de medición del desempeño del PAE en el 2016 y de los objetivos definidos en función de sus resultados e impactos.

2.2 ENFOQUE Y ALCANCE

Se determinó abordar la auditoría desde un enfoque de problema, a través del cual se examinaron y analizaron las causas de los problemas particulares o desviaciones de los criterios establecidos. El análisis causal permitió emitir conclusiones sobre los problemas identificados con el ánimo de aportar en la superación de las causas y finalmente, evidenciar áreas de mejora del desempeño del asunto auditado.

Teniendo en cuenta que la cuestión a auditar es la eficiencia del PAE y la medición de resultados en relación con sus objetivos, en la auditoría se abordaron dos temas centrales: la conformación de la bolsa común y el diseño tanto de los objetivos como de los instrumentos de medición del desempeño del Programa.

2.3 METODOLOGÍA

La metodología principal de la auditoría fue mixta (cualitativa/cuantitativa), a través de la descripción y análisis de información, empleando el muestreo motivado y la triangulación de datos a partir de la información suministrada por los actores intervinientes requeridos, como se detalla la Matriz de Planeación de la Auditoría - Anexo No. 2.

La selección de la muestra de ETC sobre las cuales se centró la auditoría consideró cuatro categorías: financiera, contratación, tiempos de cobertura y condiciones de prestación del servicio, las cuales se describen en el Anexo No. 3 – Selección de ETC. Las ETC seleccionadas fueron: Apartadó, Bolívar, Buenaventura, Cali, Caquetá, Guaviare, Ipiales, Jamundí, Magdalena, Maicao, Nariño, Pasto, Putumayo, Quindío, Sucre, Vaupés, Vichada, Villavicencio, La Guajira, Chocó, Antioquia y Vichada.

De otra parte, se estableció una aproximación a la metodología de estudio de caso, para el efecto se seleccionaron dos casos, el primero entre las ETC que obtuvieron el menor puntaje de factores de criticidad, aquella que estuviera obligada al ejercicio de articulación de fuentes para consolidación de bolsa común, con sus ETNC. El segundo caso, de entre las ETC que obtuvieron la mayor calificación de criticidad, sumado al análisis de la no existencia previa de un ejercicio auditor sobre ellas. Lo anterior, con el fin de comparar un caso de implementación del PAE que de manera preliminar se identificó en mejores condiciones de operación, frente a la implementación o estudio de caso de una ETC que presenta gran número de dificultades en su operación. Los casos seleccionados finalmente fueron las ETC Antioquia y Vichada, los cuales se abordaron inicialmente como casos descriptivos y posteriormente, y con sujeción a la evidencia disponible y calidad de la misma, como casos analíticos.

2.4 LIMITACIONES

El suministro de información por parte de las ETC no se realizó de manera completa, oportuna y con la calidad requerida, como se detalla en los resultados de auditoría. Vaupés y Maicao la suministraron de manera extemporánea por lo cual no fue posible su análisis, mientras que La Guajira no emitió ningún tipo de información por lo cual se dará aplicación a lo establecido en el literal f), numeral 2) del artículo 4° de la Resolución 5554 de 2004, de conformidad con los artículos 100 y 101 de la Ley 42 de 1993, como causales del Proceso Administrativo Sancionatorio.

2.5 CONCEPTO SOBRE EL DESEMPEÑO

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que el desempeño del PAE en 2016 no fue eficiente en la asignación y distribución de recursos para la atención oportuna y continua de la población

beneficiaria y tampoco midió los resultados e impactos del Programa en relación con sus objetivos. Teniendo en cuenta que la prestación de este servicio implica la gestión de entidades del orden nacional, departamental y municipal, el concepto tuvo en cuenta los problemas operacionales y regulatorios que transversalmente inciden en el desempeño de esas entidades, tanto en los aspectos asociados con el desempeño propiamente dicho de cada una, como los afectados por la existencia de problemas estructurales, de caracterización del programa y del diseño mismo de indicadores que afectan su eficiencia y la valoración de resultados del PAE.

2.6 EVALUACIÓN DE RIESGOS Y MECANISMOS DE CONTROL

Se determinó que existen deficiencias en la identificación, gestión y evaluación de riesgos, así como en el diseño e implementación de controles para su mitigación en relación con el PAE durante la vigencia 2016, asociados al esquema de bolsa común, y definición y medición de objetivos e indicadores del Programa.

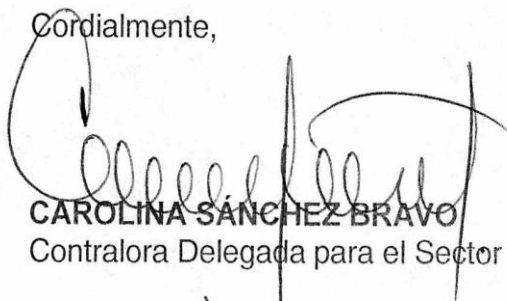
2.7 RELACIÓN DE OBSERVACIONES

Como resultado de este proceso auditor, se establecieron 21 observaciones de tipo administrativo.

2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

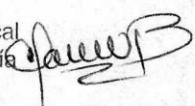
El Ministerio de Educación Nacional como ente coordinador y articulador del PAE, deberá suscribir un Plan de Mejoramiento, que recoja las acciones de mejora formuladas por cada ente territorial objeto de auditoría y los demás actores intervinientes que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor. El Plan de Mejoramiento deberá ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), de la CGR, conforme con la Resolución 07350 de 2013, dentro de los quince (15) días hábiles, siguientes al recibo del presente informe.

Cordialmente,



CAROLINA SÁNCHEZ BRAVO
Contralora Delegada para el Sector Social (AF)

Aprobó: Carolina Sánchez Bravo – Directora de Vigilancia Fiscal
Revisó: Claudia Isabel Berbeo Nocua –Supervisora de Auditoría
Proyectó: Equipo auditor



3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Teniendo como base los objetivos general y específicos de la auditoría y con fundamento en el estudio previo del PAE, se establecieron preguntas principales, derivadas y subpreguntas, que permitieron orientar la ejecución de la auditoría para alcanzar los resultados previstos, manteniendo todo el proceso enfocado en los objetivos definidos. Se optó por mantener esta estructura en la presentación de los resultados de la auditoría.

3.1. PREGUNTA PRINCIPAL

¿El PAE es eficiente en la asignación y distribución de recursos para la atención oportuna y continua de la población beneficiaria y mide sus resultados e impactos en relación con sus objetivos?

3.1.1. Pregunta derivada 1

¿Con la implementación de los mecanismos diseñados por el MEN para la consolidación de la bolsa común⁴, lograron las Entidades Territoriales –ET- el manejo unificado, coordinado, eficiente, y articulado de los recursos durante la vigencia 2016?

Subpregunta 1.1. ¿Lograron las ET, durante 2016, unificar y articular oportunamente las distintas fuentes de recursos, para de esta forma, disponer del tiempo necesario para adelantar los procesos contractuales previo al inicio del calendario escolar?

⁴ La Resolución 16432 establece en el artículo 1° numeral 2.2. “ Bolsa Común de Recursos: Para consolidar la bolsa común de recursos las Entidades Territoriales podrán utilizar los siguientes mecanismos:

a) Celebración de Convenio Interadministrativo entre la Entidad Territorial Certificada (ETC) y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción, para articular la ejecución del PAE con el fin de obtener la confluencia de las fuentes de financiación en una sola bolsa común, que será administrada y ejecutada por la ETC;

b) Celebración de Convenio Interadministrativo entre la Entidad Territorial Certificada (ETC) y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción, con el fin de trasladar a estas los recursos de la Nación y los recursos del Departamento dirigidos al programa, para que de manera coordinada y unificada por la ETC sean ejecutados en cada municipio o distrito de su jurisdicción;

c) Acuerdo entre la Entidad Territorial Certificada (ETC) y las Entidades Territoriales no certificadas de su jurisdicción, donde se disponga el uso articulado de los recursos de cada una de ellas, con el fin de garantizar una única operación en el territorio;

d) Cualquier otro mecanismo jurídico que garantice la adecuada implementación del PAE con la administración y ejecución de los recursos por las ETC, de acuerdo con estos lineamientos.”

Condiciones legales y presupuestales para asignación y trámite de recursos PAE.

Observación No. 1. Incidencia de las condiciones legales y presupuestales para la asignación y trámite articulado y unificado de recursos de diferentes fuentes (MEN).

Con fundamento en los siguientes aspectos:

La Ley 489 de 1998 señaló el Principio de Coordinación:

“Artículo 6º.- Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales”.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

Parágrafo.-A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso 2 del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector” (Congreso de la República de Colombia, 1998).

El artículo 2.3.10.2.1 del Decreto 1852 de 2015 en lo atinente a definiciones dispone:

“Para la interpretación y aplicación del presente Título, se establecen las siguientes definiciones:

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

El Artículo 2.3.10.4.2 ibídem, entre las funciones del MEN incluye:

“ (...)

2. Orientar y articular el PAE, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación”.

4. Distribuir y transferir a las entidades territoriales los recursos de cofinanciación del Presupuesto General de la Nación al PAE, para que sean ejecutados de acuerdo con este Título y las condiciones que señale el Ministerio, verificando que la ejecución de los recursos de las diferentes fuentes de financiación para el PAE sean ejecutados de manera coordinada bajo el esquema de Bolsa Común”. (Resaltado fuera de texto).

El artículo 2.3.10.3.4 del Decreto 1852 de 2015, sobre coordinación asigna funciones al MEN en los siguientes términos:

*“El Ministerio de Educación Nacional **coordinará las actividades con los actores del PAE** para el cumplimiento de los lineamientos y objetivos del programa y **brindará asesoría a las entidades territoriales** sobre las acciones, actividades y proyectos que se implementen o desarrollen.*

Con el fin de garantizar la oportunidad, continuidad y adecuada ejecución del Programa y la prestación del servicio, el Ministerio de Educación Nacional podrá ordenar acciones o medidas administrativas, técnicas y operativas que deben adoptar las entidades territoriales, los operadores, los rectores y en general los actores del sistema educativo”.

En materia de fuentes de financiación establece el numeral 2.1. del artículo 1 de la Resolución 16432 de 2015:

“2.1. Fuentes de Financiación del PAE: El Programa de Alimentación Escolar será cofinanciado con las siguientes fuentes de financiación:

a) Recursos del Sistema General de Anticipaciones (SGP); b) Regalías; c) recursos propios; d) Recursos del Presupuesto General de la Nación distribuidos anualmente por el Ministerio de Educación;

e) Otras fuentes de financiación por parte del sector privado, cooperativo o no gubernamental, del nivel nacional e internacional y cajas de compensación”.

Con el fin de determinar la incidencia de las normas que regulan las diferentes fuentes de financiación del PAE se elaboró un documento de trabajo en el que se identificaron las características asociadas con la asignación, distribución, giro y transferencia de recursos de diferentes fuentes para el PAE, ejercicio a partir del cual se determinaron aspectos como instancias y periodicidades de asignación, distribución, transferencia, seguimiento y control que requieren ser armonizados para contribuir a la articulación y unificación de recursos como se observa a continuación:

- **Las reglas diferentes en la formulación y desarrollo de proyectos según la fuente de financiación.**

Sistema General de Regalías.

En el caso de las Regalías, sin que sea específico para el programa PAE, toda vez que no hay sectorización normativamente definida, como ocurre con el SGP, sino que solo están condicionados a estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los respectivos planes de desarrollo territoriales (artículo 23 de la Ley 1530 de 2012), se establecen varias directrices:

El cumplimiento de metodología y lineamientos para poder postular proyectos ante las Secretarías de Planeación de municipios y departamentos, las que, a su vez

procederán a verificar el cumplimiento de los requerimientos para presentar los proyectos ante la Secretaría Técnica del OCAD. Surtido el trámite de aprobación pertinente, cada proyecto de inversión tendrá un ejecutor que no está definido previamente según el ámbito de ejecución del proyecto, sino que, según el artículo 28 de la Ley 1530 de 2012, “(...) serán ejecutados por quien designe el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión”.

Sin consideración del sistema de competencias, el párrafo segundo del mismo artículo 28 señala que “Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a ejecutar directamente estos recursos”. Esto, a pesar de que el artículo 40 señala que “Para la destinación de estos recursos, las entidades beneficiarias se sujetarán a su régimen de competencias vigente, y aplicarán los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con el fin de evitar la duplicidad de inversiones entre los niveles de gobierno”.

El SGR establece distintos posibles componentes que podrían financiar el PAE: El Fondo de Desarrollo Regional, el Fondo de Compensación Regional, las asignaciones directas y los contratos plan. Si bien, el artículo 66 de la Ley 1530 establece que “la Nación y las entidades territoriales coordinarán sus actuaciones con el fin de optimizar los recursos que integran el Sistema General de Regalías” y el artículo 69 señala que “A través del Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías se financiarán iniciativas que permitan el desarrollo integral de las regiones, complementando las competencias del nivel nacional y los niveles territoriales”, sin embargo, no hay reglas de articulación. Por el contrario, la definición de procedimientos y sistemas de información específicos para el Sistema General de Regalías podrían generar limitantes para una ejecución integral, coordinada y óptima con los demás recursos que contribuyen a la financiación del PAE en departamentos y municipios.

En consecuencia, la regulación del SGR contiene varias normas que obstaculizan la unificación de recursos a través de la estrategia de bolsa común:

- Como la determinación del ejecutor de las regalías no en todos los casos está definido *a priori*, sino que según el componente de regalías, el ejecutor puede ser el departamento, el municipio o ser definido discrecionalmente por los OCAD.
- Tampoco está garantizado que en los proyectos de alimentación escolar dicho ejecutor sea la misma entidad que asume el esquema de bolsa común en la entidad territorial.
- La periodicidad bienal de los presupuestos del SGR y la dificultad para sincronizar los periodos de ejecución de los proyectos aprobados por los OCAD con los requerimientos del calendario escolar.

Recursos de Cofinanciación MEN.

Aunque los recursos provistos por el MEN para cofinanciación no tienen reglas específicas de manejo, están sometidas al proceso general de presupuestación para inversión. Las ET para acceder a esta fuente deben esperar a que se surta un proceso que abarca la priorización de proyectos de inversión, la propuesta de distribución de cupo de inversión entre los proyectos registrados por el (MEN) en el POAI (DNP), la liquidación del PGN y la respectiva distribución del recurso de cofinanciación para el equipo PAE-MEN y ET (MEN).

La mencionada distribución se efectúa en el último trimestre del año anterior y en diferentes meses durante la vigencia, de conformidad con la disponibilidad de recursos y la situación del programa en cada territorio, lo cual genera incertidumbre en las ET respecto del monto de recursos que le serán asignados y del momento en que podrán disponer de los mismos, situación que afecta todo su proceso de planeación.

SGP- Educación-Prestación del Servicio.

Los recursos del SGP para educación se deben incorporar a los presupuestos de los departamentos, distritos y municipios certificados. Corresponde a las entidades territoriales efectuar los ajustes a la partida de la Participación para Educación del SGP, ocasionados por diferencias entre el presupuesto proyectado y lo establecido a través del documento técnico de distribución publicado por el DNP, para lo anterior, el Gobernador o Alcalde deberán contar previamente con las facultades otorgadas por la corporación pública. Este último trámite es precisamente un elemento que ha sido problemática para muchos ET, como se verá más adelante.

Particularmente, en 2016 las entidades territoriales certificadas debieron modificar su presupuesto inicial a raíz de la decisión plasmada en el documento del DNP SGP-07-2016 que asignó a las entidades territoriales certificadas recursos de Prestación del Servicio Educativo para atender programas de alimentación escolar en instituciones educativas que apliquen la jornada única, puesto que dicho documento fue emitido en febrero 23 de 2016.

De otra parte, el documento referenciado señala que *“(...) el MEN identificó la importancia de reconocer la alimentación escolar, como un componente de la canasta educativa para aquellas ETC que implementan la jornada única, complementando de esta forma el esfuerzo realizado con los recursos de inversión nacional del Presupuesto General de la Nación (PGN),*

asignados mediante el Programa de Alimentación Escolar (PAE)⁵(DNP, 2016), el cual saca a flote un problema asociado con la caracterización de la alimentación escolar y la ambigüedad acerca de la conformación de la canasta educativa a los que se hace referencia en otra parte de este documento. Al considerar la alimentación escolar como un componente de la canasta educativa, los departamentos como ETC son competentes para ejecutar el PAE en los municipios no certificados de su jurisdicción, pero a esos mismos municipios se les otorgó la competencia y recursos de transferencias para prestar el servicio de alimentación escolar en las instituciones educativas públicas de su jurisdicción. Esa situación deja a dos entidades territoriales con competencia para prestar el servicio a la misma población; situación que afecta la ejecución de los recursos de cofinanciación del MEN a los que se hace referencia en el subtítulo anterior, puesto que el MEN los transfiere a los departamentos para que atiendan a los estudiantes de las IE de los municipios no certificados.

SGP- Asignación Especial PAE.

El parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715/2001 establece la transferencia de recursos de la Asignación Especial para Alimentación Escolar a los distritos y municipios. Son beneficiarios de este recurso todos los municipios certificados o no, los distritos y las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, la distribución la efectúa el DNP, emite un documento de distribución, lo publica en el SICODIS y lo comunica mediante oficio, por su parte la transferencia del recurso la efectúa el Ministerio de Hacienda quien realiza el giro por mes vencido dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia.

En consonancia con ello, el numeral 76.17 del artículo 76 les asigna a los distritos y municipios la competencia para *“garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción, en desarrollo de esta competencia deberán adelantar programas de alimentación escolar con los recursos descontados para tal fin de conformidad con establecido en artículo 2°, parágrafo 2° de la presente ley, sin detrimento de los que destina el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a este tipo de programas u otras agencias públicas o privadas”*.

La Ley 715 de 2001 *“(…) por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y Competencias…”* entre entidades gubernamentales, de manera explícita, únicamente da competencia a los distritos municipios para prestar el servicio de alimentación escolar. Al considerar el PAE como parte de la canasta educativa, además de lo indicado anteriormente, se corre el riesgo de vulnerar un

⁵ DNP, Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones, SGP - 07 – 2016, Página 7.

principio básico de la descentralización, no asignar la misma competencia a dos niveles gubernamentales diferentes.

Recursos Derivados de Contratos Plan.

Para el trámite de estos recursos se requiere que se trate de proyectos objeto de inversión del Fondo Regional de Contratos Plan; así mismo, que se efectúe una solicitud al DNP de asignación de recursos para las ET con quienes se tenían suscritos Contratos Plan.

Los contratos específicos deben ser suscritos con los departamentos, una vez los proyectos sean viabilizados técnica, jurídica y financieramente por las entidades respectivas, y se demanda de las ET beneficiarias que acrediten las facultades para contratar y recibir los recursos, así como, la creación de la cuenta bancaria del beneficiario (ET).

Con la suscripción de los contratos específicos, se comprometen los recursos de fuente nacional, territorial y los provenientes de otras fuentes de financiación que se destinen para su ejecución, así como las vigencias futuras que se requieran conforme con las normas presupuestales vigentes.

- **Inconsistencias en la distribución de competencias en el marco de la descentralización.**

Quizá porque en 1994, cuando se promulgó la Ley 115, el servicio de alimentación escolar estaba a cargo del ICBF y tenía una orientación centrada en lo asistencial, esa Ley no contiene reglas específicas relacionadas con las competencias de las entidades territoriales en la provisión de la alimentación escolar. Como el mecanismo de certificación para administrar el servicio educativo solo aparece regulado en 2001, la especificación de funciones de los departamentos, distritos y municipios no diferencia al respecto. El artículo 151 de esa Ley especifica las funciones de las secretarías departamentales y distritales de educación. Con respecto a las competencias de los municipios, el artículo 153 especifica que *“Administrar la educación en los municipios es organizar, ejecutar, vigilar y evaluar el servicio educativo; nombrar, remover, trasladar, sancionar, estimular, dar licencias y permisos a los docentes, directivos docentes y personal administrativo; orientar, asesorar y en general dirigir la educación en el municipio (...).”* Dicha Ley sí es explícita en que la condición de nominadores es de los departamentos, los distritos y de *“los municipios que estén administrando la educación”*, particularmente en los artículos 106, 127 y 130 (Congreso de la República de Colombia, 1994).

Ahora bien, la Ley 715 de 2001, que modificó completamente el sistema de transferencias y competencias intergubernamentales, estableció el proceso de

acreditación en educación (artículo 20) que permite a *“Los departamentos, distritos y municipios certificados, prestar el servicio público de la educación a través de las instituciones educativas oficiales”*. El inciso cuarto del artículo 9 explícitamente señala que *“Las instituciones educativas estatales son departamentales, distritales o municipales”*. El párrafo 1 de ese artículo especifica que *“Por motivos de utilidad pública o interés social, las instituciones educativas departamentales que funcionen en los distritos o municipios certificados serán administradas por los distritos y municipios certificados”*. Se concluye entonces, que los municipios no certificados ni forman parte de la organización educativa en los niveles de Preescolar, Primaria, Básica y Media, ni tienen a su cargo la administración de las Instituciones Educativas -IE-.

Contradictoriamente, esa misma Ley da competencias a los alcaldes de los municipios no certificados en traslados de personal entre IE del municipio (numeral 8.2), manejo de recursos de calidad educativa (numeral 8.1), financiación del servicio educativo (8.3), sistemas de información (numeral 8.4 y artículo 32), alimentación escolar (artículo 2, párrafo 2 y numeral 76.17) y les asignó recursos para alimentación escolar (artículo 2, párrafo 2) y mantenimiento y mejoramiento de la calidad educativa (artículo 17). De esta forma, a los municipios no certificados se les dieron competencias en un sector con el que organizativamente no tiene nexos ni autoridad. Las IE que están en la jurisdicción de los municipios no certificados tienen por superior jerárquico al departamento al cual pertenecen, no a la autoridad de tales municipios. En consecuencia, respecto de los municipios no certificados, en lo relacionado con las competencias y recursos del servicio educativo que prestan la IE, incluido el de alimentación escolar, las interacciones y compromisos están sometidos a riesgos derivados de esta inadecuada estructuración de las competencias entre ellos y el departamento al cual pertenecen.

Como hasta ahora se ha considerado el PAE como un servicio complementario de la actividad educativa, el diseño administrativo y operativo de su prestación no ha contemplado la determinación de la jerarquía gubernamental pertinente para proveerlo en el marco del sistema de competencias en educación ni la correspondencia entre la actual asignación de competencias, la titularidad de las transferencias en las entidades territoriales y los fines educativos del PAE.

Particularmente sensible es la ejecución cuando es realizada por el correspondiente Departamento y la bolsa común incluye los recursos transferidos a los municipios no certificados, puesto que ello implica que la competencia para ejecutar las dos fuentes de financiación del PAE municipalizadas, el SGP (obligatorio) y las regalías directas (discrecional), excluidos de cualquier posibilidad de hacer unidad de caja con otros recursos, sea cedida a una entidad del orden superior (el departamento) al que la Ley 715 de 2001 no le dio competencia legal para proveer este servicio, convirtiéndose así en un proceso

cuya competencia la Ley descentraliza a los municipios pero que en la operación se le devuelve al nivel gubernamental superior, sin que con ello se alcance el objetivo de articular la prestación del servicio entre niveles gubernamentales.

Ocurre entonces, que los municipios no certificados que tienen la competencia para proveer el servicio de alimentación escolar no son parte de la organización educativa, y como no son superiores jerárquicos de las IE tienen restricciones para interactuar con funcionarios y docentes de las IE, limitándolos para realizar actividades que los lineamientos del PAE les asignan. Mientras que a los departamentos cuyo rol en el desarrollo de este programa ha sido cada vez mayor, la Ley 715 de 2001 no les asignó competencia al respecto.

Adicionalmente a lo expuesto, en el marco de esta auditoría de desempeño al PAE, se requirió a las ET seleccionadas para el análisis del proceso auditor *“Indicar si las condiciones legales y presupuestales (modalidad contractual, constitución de vigencias futuras, etc), existentes en 2016 para la asignación y trámite de los recursos PAE de las diferentes fuentes de financiación, permitieron la unificación y articulación de recursos para conformar la bolsa común, teniendo en cuenta que el PAE se financia con fuentes diversas, reguladas por diferente normativa”*, y a partir de las respuestas dadas, de forma coherente con las diferencias de regulación de fuentes de financiación ya descritas, se identificaron aspectos relacionados con la normativa y la operatividad de las mismas, así:

Cuadro N° 2. Dificultades para articulación de recursos por diferencias entre fuentes de financiación

Situaciones identificadas asociadas con las diferencias de regulación por fuente	Entes Territoriales
Dificultades en la constitución y aprobación de vigencias futuras	Buenaventura, Guaviare, Pasto, Putumayo
Utilización de la Urgencia Manifiesta como causal de contratación directa	Bolívar, Pasto, Putumayo
Deficiencias en la planeación presupuestal y contractual	Quindío
Restricciones de uso de recursos de SGP	Apartadó
La no disposición de recursos o recursos insuficientes del MEN, y/o la asignación y distribución tardía de recursos MEN	Cali, Guaviare, Quindío
La incidencia de la descentralización en el logro de la garantía idónea del programa	Apartadó
Insuficiencia de recursos propios al inicio del período de gobierno	Apartadó
Diferencias de fechas de giro, entre fuentes de financiación	Vichada

Fuente: Información suministrada por ETC. Elaboró: CGR.

El MEN señala en su respuesta que el Plan Nacional de Desarrollo estableció la concurrencia de las entidades territoriales certificadas en la operación del programa mediante el aporte de recursos de cofinanciación nacional y territorial, que en dicho contexto se expidió el Decreto 1852 de 2016, con el fin de garantizar los mencionados recursos y dando cumplimiento al principio de corresponsabilidad, previsto en el artículo 2.3.10.2.1 numeral 2, del Decreto 1075,

a partir de considerar que el Estado para poder cumplir ese propósito, requiere el apoyo de diversos actores sociales, los cuales deben participar responsablemente y contribuir desde sus respectivos roles y obligaciones.

De otra parte precisa que las entidades territoriales tienen el deber de velar por el bienestar de la población de su territorio, de manera que cumplen un papel primordial en la planeación, financiación e implementación del PAE, que las mismas pueden contribuir cofinanciando con recursos de otras fuentes.

En materia contractual son las ETC quienes determinan la modalidad contractual por medio de la cual ejecutarán el programa y lideran los procesos contractuales; así mismo, que corresponde a cada entidad territorial certificada garantizar la atención del PAE en su jurisdicción atendiendo en todo momento el principio de planeación y así establecer y determinar los mecanismos pertinentes a fin de apropiarse de sus recursos oportunamente.

Estima el MEN que las funciones de orientación y articulación, se materializaron mediante la expedición de la Resolución 16432 de 2015 y que el Decreto 1852 de 2015, que estructura el modelo de operación a partir de la vigencia 2016, promueve debidamente la descentralización e incrementa la oportunidad y calidad de éstos, gracias a la mejor asignación y optimización de los recursos disponibles, y mejora el control que los gobiernos tienen sobre las distintas variables que afectan la prestación del servicio educativo y, por tanto, su capacidad para comprometerse con la obtención de mejores resultados.

Analizada la respuesta del Ministerio se observa que a través de ella no se desvirtúa el núcleo central de la observación, pues si bien las ETC cuentan con unas responsabilidades específicas frente al PAE, descritas en el decreto y la resolución, ello no implica que las funciones de orientación y articulación, asignadas a la máxima autoridad del sector educativo, se desplacen al nivel territorial y tampoco que dichas funciones se materializaron con la expedición de un acto administrativo que establece lineamientos técnico-administrativos, como se pretende argumentar.

Lo anterior considerando que todos los factores descritos en la observación que señalan la diversidad normativa, de tiempos de transferencia y giro de recursos entre otros, trascienden el nivel territorial y requieren una armonización a nivel nacional a partir de la mirada del programa social que nos ocupa como un instrumento de impacto sobre una población vulnerable, que demanda una coordinación y articulación armónicas, efectivas y tangibles, considerando lo referido por el MEN al señalar que el Estado para poder cumplir el propósito de la corresponsabilidad, requiere el apoyo de diversos actores sociales, los cuales

deben participar responsablemente y contribuir desde sus respectivos roles y obligaciones.

Las situaciones descritas tienen origen en la diversidad regulatoria de las fuentes de financiación de recursos para el PAE y en las dificultades para la articulación y coordinación del programa, pues como se señala en el documento Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales de la Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales, Buenos Aires CIPPEC y UNICEF:

“la coordinación no es una función natural de la acción individual o colectiva, sino que se trata de un constructo organizacional que debe ser sostenido a través de instrumentos concretos. Para eso es necesario, entre otros aspectos, contar con un apropiado entorno político institucional y con una solidez técnica que permita traducir la “intención de coordinación” en “coordinación efectiva que genere resultados (...)

(...) a la hora de constituir instancias de coordinación, es fundamental evitar la ilusión de que las reglas formales permiten “decretar” la articulación de voluntades, intereses y recursos de grupos u organizaciones en conflicto. Es decir, que la existencia de estructuras formales de coordinación no implica que los actores efectivamente coordinen. Es necesario considerar las reglas que no están escritas, pero que de todos modos regulan el conflicto político en general y “el juego de la coordinación” en particular” (Repetto & Fernández, 2012).

Lo descrito muestra que debido a que las reglas de distribución, competencias y procedimientos inherentes a cada una de las fuentes de recursos usadas para financiar el PAE, la disponibilidad de recursos en las entidades territoriales queda supeditada a la conjugación de múltiples decisiones de distintos órganos y funcionarios, cuya discrecionalidad termina por poner en riesgo la eficiente articulación y coordinación de los actores y el resultado final, contribuir a la generación de asimetrías en las disponibilidades y a que la distribución de recursos pierda relación con los fundamentos sociales y educativos relacionados con la problemática educativa que se pretende solucionar.

De igual forma, las situaciones descritas tienen origen en la deficiente articulación y coordinación de los actores, competencias y procedimientos inherentes a cada una de las fuentes de recursos.

Observación No. 2. Bolsa común, esquema de ejecución unificada, articulada y eficiente de recursos.

El numeral 4 del artículo 2.3.10.2.1 del Capítulo 2 del Decreto 1852 de 2015, definió la Bolsa común así:

*“4. **Bolsa común:** esquema de ejecución unificada de recursos mediante el cual la Nación y las entidades territoriales invierten de manera coordinada sus recursos de conformidad*

con lo establecido en la Ley, en este Título y en los lineamientos técnicos -administrativos del PAE. Con el fin de alcanzar los objetivos comunes del programa, mediante una ejecución articulada y eficiente de los recursos”.

El numeral 8, del artículo 2.3.10.4.2, del Capítulo 4 del Decreto 1852 de 2015 señala como Funciones del MEN:

“8. Promover modelos de cofinanciación y esquemas de bolsas comunes con diferentes recursos para la financiación del PAE”.

La definición del Principio de la Eficiencia contenida en el numeral 11 de la ISSAI 300 como:

“El principio de eficiencia significa obtener el máximo de los recursos disponibles. Se refiere a la relación entre recursos utilizados y productos entregados, en términos de cantidad, calidad y oportunidad”.

La Ley 489 de 1998, definió el Principio de Coordinación en los siguientes términos:

“Artículo 6º.- Principio de coordinación. *En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales”.*
En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

Parágrafo.- *A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso 2 del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector”.*

El numeral 2 del artículo 2.3.10.3.4. Capítulo 2, del Decreto 1852 de 2015, refiere la corresponsabilidad del Ministerio con los actores, en los siguientes términos:

“2. Corresponsabilidad: *conurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar la adecuada y oportuna ejecución y prestación del Programa de Alimentación Escolar - PAE. Implica que el Estado, para poder cumplir ese fin, requiere el apoyo de los otros actores sociales, los cuales deben participar responsablemente y contribuir desde sus respectivos roles y obligaciones.*
De igual forma, la familia como contexto más cercano y espacio primario de socialización, es garante del adecuado ejercicio de los derechos de sus integrantes, especialmente si son niños, niñas, adolescentes y jóvenes, con la concurrencia y solidaridad de la sociedad”.

Los artículos 2.3.10.3.4 y 2.3.10.3.5. Capítulo 3, del mismo Decreto definieron la articulación y concurrencia como:

“Artículo 2.3.10.3.4. Articulación. El Ministerio de Educación Nacional coordinará las actividades con los actores del PAE para el cumplimiento de los lineamientos y objetivos del programa y brindará asesoría a las entidades territoriales sobre las acciones, actividades y proyectos que se implementen o desarrollen. Con el fin de garantizar la oportunidad, continuidad y adecuada ejecución del Programa y la prestación del servicio, el Ministerio de Educación Nacional podrá ordenar acciones o medidas administrativas, técnicas y operativas que deben adoptar las entidades territoriales, los operadores, los rectores y en general los actores del sistema educativo.

“Artículo 2.3.10.3.5. Concurrencia. El Ministerio de Educación Nacional hará la articulación, ejecución y orientación por medio de la expedición de los Lineamientos Técnicos Administrativos y cofinanciará el Programa. Los municipios, distritos y departamentos deben concurrir con recursos económicos y el cumplimiento de las obligaciones y funciones señaladas en la ley, este Título y en los lineamientos, condiciones y estándares del Ministerio de Educación Nacional. Los comedores escolares son responsabilidad de las entidades territoriales; en el evento en que no cumplan con las condiciones adecuadas, las administraciones deberán realizar la adecuación y/o mejoramiento para garantizar las condiciones establecidas en los Lineamientos Técnicos - Administrativos del Programa. Con el fin de evitar la afectación en la prestación del servicio durante el tiempo que duren las adecuaciones, la entidad territorial en coordinación con el Ministerio evaluará el tipo de complemento alimentario a suministrar en cada caso”.

El Decreto 1852 de 2015, en los numerales 2.3 y 8 del artículo 2.3.10.4.2. señaló dentro de las funciones del Ministerio de Educación, las referidas a:

“(…) 2. Orientar y articular el PAE, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación.

3. Prestar asistencia técnica a las entidades territoriales para la implementación y la ejecución del PAE en sus respectivas jurisdicciones.

8. Promover modelos de cofinanciación y esquemas de bolsas comunes con diferentes recursos para la financiación del PAE”.

En los literales a y c del numeral 10 y el numeral 13 del artículo 2.3.10.4.3. Capítulo 4, se indican como funciones de las Entidades Territoriales las siguientes:

“(…)1. Apropiar y reservar los recursos necesarios y suficientes para la financiación o cofinanciación del PAE en su jurisdicción, y adelantar los trámites para comprometer vigencias futuras cuando haya lugar.

(…) 10. Ejecutar directa o indirectamente el PAE con sujeción a los lineamientos, estándares y condiciones mínimas señaladas por el Ministerio de Educación Nacional. Para el efecto debe:

a) Administrar y coordinar la ejecución de los recursos de las diferentes fuentes de financiación para el PAE, cuando haya cofinanciación, bajo el esquema de bolsa común.

(…) c) Garantizar la prestación del servicio de alimentación desde el primer día del calendario escolar y durante la respectiva vigencia.

(...)13. Concurrir a la financiación del PAE en su territorio, para la prestación del servicio en las condiciones indicadas en este Título y en los lineamientos, condiciones y estándares del Ministerio de Educación Nacional”.

A pesar de estos preceptos, el MEN, mediante oficio radicado MEN 2017-EE-044501 del 14 de marzo de 2017, en respuesta al requerimiento de la CGR CDSS-AD-MEN-005 del 7 de marzo de 2017, en el cual se solicitó la relación de entidades territoriales que aplicaron cada uno de los mecanismos para consolidar la bolsa común, establecidos en el numeral 2.2. de la Resolución 16432 de 2015, precisando por cada tipo de mecanismo e indicando las dificultades que se presentaron en cada una de ellas, manifestó que:

Para consolidar la bolsa común de recursos las Entidades Territoriales podrán utilizar:

El mecanismo “*a. Celebración de Convenio Interadministrativo entre la Entidad Territorial Certificada-ETC y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción, para articular la ejecución del PAE con el fin de obtener confluencia de las fuentes de financiación en una asola bolsa común, que será administrada y ejecutada por la ETC*”, fue utilizado por las ETC Quindío y Vichada.

El mecanismo “*b: Celebración de Convenio Interadministrativo entre la Entidad Territorial Certificada-ETC y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción, con el fin de trasladar a éstas los recursos de la Nación y los recursos del Departamento, para que de manera coordinada y unificada por la ETC sean ejecutados en cada municipio o distrito de su jurisdicción*”, se utilizó en las ETC Antioquia, Boyacá y La Guajira.

En cuanto al “*c. Acuerdo Entidad Territorial Certificada-ETC y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción, donde se disponga el uso articulado de los recursos de cada una de ellas, con el fin de garantizar una única operación en el territorio*”, solo se hizo en Putumayo.

En la respuesta a esta solicitud de información, el MEN indicó que solo la constituyeron seis, de las noventa y cinco ETC que debían conformar la bolsa común, concluyéndose que el 93.7% de las ETC no utilizó ninguno de los mecanismos establecidos para la conformación de la Bolsa Común. El MEN no relacionó las ETC que utilizaron el cuarto mecanismo de conformación de bolsa común “*d. Cualquier otro mecanismo jurídico que gantice la adecuada implementación del PAE con la administración y ejecución de los recursos por las ETC, de acuerdo con estos lineamientos*” y otro tipo de mecanismo. Tampoco se informó sobre las dificultades que se presentaron en cada una de ellas, vitales para el control para la implementación del mecanismo en las ET y la toma de decisiones para superar las dificultades a las que éstas se vieron enfrentadas para la conformación del esquema. Ni aun con este cuarto mecanismo, se promovió la unificación y articulación entre ETC y ETNC para alcanzar la confluencia de fuentes, a pesar de la laxitud de la norma, y

la liberalidad de las entidades territoriales para aplicarlos, fue muy limitado alcance que tuvo la conformación de la bolsa común.

No se logró la unificación de las diferentes fuentes de cofinanciación de las que se disponía, ni la articulación coordinada entre las ETC y las ETNC de sus jurisdicciones, por cuanto:

Durante el primer semestre de 2016, para atender la operación del programa, las ETC acudieron a diversas modalidades de contratación mediante la figuras de urgencia manifiesta, contratación directa, subasta inversa, contrato de prestación de servicio, selección abreviada, contrato de suministro, contratos de comisión de bolsa, convenios de asociación, convenio de asociación de interés público y licitación pública. La mayoría de ellas utilizaron el mecanismo definido en la Resolución 16432 de 2015 en del art. 1 numeral 2.2 literal “d. *Cualquier otro mecanismo jurídico que garantice la adecuada implementación del PAE con la administración y ejecución de los recursos por las ET de acuerdo con estos lineamientos.* Otras no aplicaron ningún mecanismo por ser municipios certificados y otras informaron que no aplicaron ningún mecanismo de bolsa común.

A partir del segundo semestre de la vigencia 2016, algunas de las ETC lograron unificar recursos de diferentes fuentes, mediante la suscripción de convenios interadministrativos, como las ETC Antioquia, Caquetá, Chocó, Guaviare, Magdalena, Quindío, Vichada, pero algunas no se unificaron con todas las ETNC de su jurisdicción, como ocurrió en Caquetá, Chocó, Guaviare, Magdalena y Quindío.

Los lineamientos y estándares definidos por el MEN, no apuntaron a la conformación eficiente de esquemas de cofinanciación unificados, coordinados y efectivos que agilizaran el trámite de los recursos desde el nivel central hacia el nivel territorial y no se coordinaron las demás fuentes de recursos, diferentes de la asignada por la Nación a través del MEN, con las que cuentan las ETC, para ejecutar oportunamente el Programa y atender las necesidades de la población beneficiaria.

Por otra parte, el desconocimiento de los lineamientos por parte de las ETC, la falta de capacitación, las deficiencias en el proceso de divulgación, socialización y orientación y alistamiento por parte del MEN, para la implementación del modelo de financiación, así como, la ambigüedad de la normatividad expedida en materia de conformación de la bolsa común y de los mecanismos a utilizar, conllevaron a que las Entidades Territoriales interpretaran y aplicaran de diversa manera los conceptos que integran la conformación de este esquema de cofinanciación.

La falta de un acompañamiento oportuno y del seguimiento periódico a las dificultades y situaciones presentadas en cada ET, contribuyeron a la baja concurrencia y poca corresponsabilidad por parte de las ET. En algunos casos las dificultades presentadas obligaron a algunas ET a reducir el nivel de cobertura del programa.

Las debilidades en la prestación de asistencia técnica por parte del MEN a las ET para la implementación y ejecución de la bolsa común evidenciadas en la siguiente observación, causaron descoordinación, desarticulación y falencias en los procesos de planeación, ejecución, control y seguimiento a la implementación y funcionamiento óptimo de este esquema, haciéndolo ineficiente para lograr con celeridad la confluencia de recursos de diversas fuentes para la cofinanciación y el uso eficaz de los recursos destinados para ejecutar el Programa.

Para la vigencia 2016, la disminución inicial de la cofinanciación del MEN y el cambio en los criterios para su distribución, también afectaron la conformación de la bolsa común en las ETC y ETNC, al no lograr el acceso oportuno a ellos y a las demás fuentes para cofinanciar el Programa, además de las consecuencias del cambio normativo introducido en 2015, respecto de los cuales las ET no recibieron la preparación suficiente. Tampoco los actores responsables del Programa respondieron con rapidez y oportunidad para subsanar las fallas en términos de planeación y aseguramiento presupuestal para el cumplimiento de las funciones, tal como lo señala la Sentencia T-273 de 2014, de la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional.

Este esquema adoptado por el MEN presentó múltiples dificultades desde la preparación del PGN, hasta la ejecución efectiva en cada una de las ET, las imperfecciones en el flujo de recursos entre entidades territoriales, la no disposición, ni certeza de un monto global en la vigencia que permitiera planear oportunamente la financiación del programa, limitaron la eficiencia del programa y afectaron el servicio de alimentación escolar.

Las situaciones descritas a continuación permiten evidenciar las múltiples deficiencias en la conformación e implementación de la bolsa común, como esquema de cofinanciación diseñado por el MEN:

- Nueve ETC, consideraron que el manejo que hicieron de bolsa común en 2016, fue unificado. Cinco, estimaron que no se dio un manejo unificado de los recursos y siete no emitieron respuesta o consideraron que este concepto no les aplicaba por no conformar el esquema de bolsa común.

- Doce ETC, Antioquia, Apartadó, Cali, Chocó, Ipiales, Jamundí, Magdalena, Nariño, Pasto, Putumayo, Quindío y Vichada, respondieron que el esquema de la bolsa común fue coordinado. Tres: Bolívar, Buenaventura y Villavicencio, expresaron que no se dio la coordinación requerida y seis no emitieron respuesta o consideraron que no les aplicaba por cuanto no conformaron bolsa común.
- Diez ETC, estimaron que el esquema de bolsa común fue eficiente y dos Buenaventura y Villavicencio, no lo consideraron como eficiente. Nueve ETC no emitieron respuesta o determinaron que no les aplicaba por no conformar bolsa común.
- Once ETC, Antioquia, Bolívar, Caquetá, Chocó, Guaviare, Ipiales, Magdalena, Pasto, Putumayo, Quindío y Vichada, respondieron que se articularon para conformar el esquema y tres: Buenaventura, Nariño y Villavicencio, que no lograron la articulación requerida. Siete, no respondieron o consideraron que no les aplicaba este concepto por no conformar bolsa común.

Los funcionarios de las Entidades Territoriales entrevistados, valoraron el logro de los atributos de la bolsa común que alcanzaron con la implementación de los mecanismos diseñados por el MEN para su consolidación en la vigencia 2016, de la siguiente forma:

Cuadro N° 3. Consolidación de Respuestas de ETC frente a la conformación de la bolsa común

Esquema de Bolsa Común			
CONCEPTO	SI	NO	No Respondió o N/A
Unificada	Antioquia, Caquetá, Chocó, Ipiales, Jamundí, Magdalena, Pasto, Quindío, Vichada.	Buenaventura, Bolívar, Nariño, Putumayo, Villavicencio.	Apartadó, Cali, Guajira, Guaviare, Maicao, Sucre, Vaupés.
Coordinada	Antioquia, Apartado, Cali, Chocó, Ipiales, Jamundí, Magdalena, Nariño, Pasto, Putumayo, Quindío, Vichada	Bolívar, Buenaventura, Villavicencio	Caquetá, Guaviare, Guajira Maicao, Sucre, Vaupés
Eficiente	Antioquia, Bolívar, Chocó, Ipiales, Magdalena, Nariño, Pasto, Putumayo, Quindío, Vichada.	Buenaventura, Villavicencio	Apartado, Cali, Caquetá, Guajira, Guaviare, Jamundí, Maicao, Sucre, Vaupés.
Articulada	Antioquia, Bolívar, Caquetá, Chocó, Guaviare, Ipiales, Magdalena, Pasto, Putumayo, Quindío, Vichada.	Buenaventura, Nariño, Villavicencio	Apartado, Cali, Guajira, Jamundí, Maicao Sucre, Vaupés.

Fuente: Entrevistas semiestructuradas ETC – 2016. Elaboró: CGR

A pesar de que algunas de las respuestas suministradas por las ETC, en las que consideraron que los recursos que confluyeron para la conformación de la bolsa común lograron un manejo unificado, coordinado, eficiente y articulado, con fundamento en las evidencias documentales recogidas en el proceso auditor, se encontró que las ETC desconocen los conceptos que conforman el esquema de la bolsa común, lo cual creó confusión en cuanto a su interpretación e inadecuada valoración de la realidad de los procesos adelantados en cada una de ellas.

Si bien, se ha concebido la “bolsa común” como un *“esquema de ejecución unificada de recursos mediante el cual la Nación y las entidades territoriales invierten de manera coordinada sus recursos de conformidad con lo establecido en la Ley, en este Título y en los lineamientos técnicos-administrativos del PAE, con el fin de alcanzar los objetivos comunes del programa, mediante una ejecución articulada y eficiente de los recursos”*⁶ en el que no se exige que las entidades transfieran sus recursos, sino que efectúen sus aportes para financiar los contratos mediante los cuales se provee el servicio de alimentación escolar, un servicio como éste, que se financia con múltiples fuentes, se debilita porque dicha estrategia descansa en la discrecionalidad de los ordenadores del gasto de cada fuente.

Hablar de bolsa común implicaría en estricto sentido, que todos los recursos involucrados estén ubicados en un solo bolsillo o única cuenta, interpretación que no se deriva de lo reglado en el Decreto 1852 de 2015, puesto que en ningún caso los fondos destinados al PAE están en una única bolsa o cuenta a cargo de la entidad que va a ejecutar los recursos. Tampoco se establecen reglas claras para que una sola entidad territorial tenga el control de los fondos provistos por otras entidades territoriales, de forma tal que esté definido un solo ordenador del gasto. Si bien, están identificadas diferentes estrategias para que las entidades territoriales coordinen la ejecución del PAE, no es claro si los departamentos constituyen una sola bolsa con todas las entidades territoriales dado que ellas aportarían recursos propios o del SGP o si debe hacer una bolsa con cada entidad territorial; tampoco está reglado si dicha bolsa podría ser conformada por varios municipios certificados, ni cómo articularían su ejecución manteniendo los fondos separados en las cuentas de cada una de ellas.

Salvo lo señalado en el Decreto 1852 de 2015, en la normatividad del sector público no hay una definición técnica para esa expresión. Como un criterio de comparación de lo que puede ser una “bolsa común”, se presenta la definición establecida para el manejo de los recursos del régimen subsidiado en salud contenida en el artículo 57 de la Ley 715 de 2001 sobre los fondos locales de salud, que puede ser un referente de lo que debería ser una bolsa común. Al

⁶ Decreto 1852 de 2015, numeral 4 del artículo 2.3.10.2.1.

respecto, dicha norma señala: “(...) para la administración y manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones y de todos los demás recursos destinados al sector salud, deberán organizar un fondo departamental, distrital o municipal de salud, según el caso, que se manejará como una cuenta especial de su presupuesto, separada de las demás rentas de la entidad territorial y con unidad de caja al interior del mismo, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar con precisión el origen y destinación de los recursos de cada fuente...”. Ella contiene tres elementos básicos: separación de los demás recursos, unidad de caja al interior de la bolsa, manejo contable y presupuestal independiente. Eso sí hace explícitos los elementos que caracterizan una bolsa común, siendo esta una definición más precisa para ser aplicable efectivamente.

Sin embargo, la aplicación de un concepto como el que se presenta no está exento de las restricciones fijadas por las reglas de manejo de algunas fuentes de financiación del PAE, que actualmente no permiten que se aplique con rigor esta figura, como en el caso de los recursos de la asignación especial para alimentación escolar del Sistema General de Participaciones, puesto que el artículo 91 de la Ley 715 de 2001 establece esta limitación así: “Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera”. Esa misma restricción está reglamentada para las asignaciones directas de regalías, en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012 se determina que “(...) no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto. Se manejarán en una cuenta única separada (...)”.

En consecuencia, los recursos municipales destinados al PAE no podrían conformar una bolsa común con otros recursos, ni siquiera dentro de la misma entidad territorial. Menos aún, cuando la norma que la establece (Decreto 1852/2015) es de rango inferior que las que restringen la opción de unidad de caja (Leyes 715/2001 y 1530/2012).

La Resolución 16432 de 2015, define tres mecanismos específicos para la consolidación de la bolsa común (uno, convenio interadministrativo para que la ETC administre los recursos; dos, convenio interadministrativo para que los administre la ETNC; tres, acuerdo entre la ETC y la ETNC donde se disponga el uso articulado de los recursos de cada una de ellas), al incluir como cuarto mecanismo “cualquier otro mecanismo jurídico que garantice la adecuada implementación del PAE con la administración y ejecución de los recursos por las ETC”, concede alta discrecionalidad a las entidades territoriales para decidir sobre el uso de la bolsa común como estrategia para coordinar y articular el uso de recursos que termina debilitando su aplicación, como se evidenció en la información reportada por las entidades territoriales seleccionadas en esta auditoría.

La definición que se viene aplicando no garantiza aspectos básicos para una buena gestión como son: que el programa siempre tenga un solo ordenador del gasto; que los recursos estén a disposición de dicho ordenador; que todos los recursos involucrados estén sustentados en un solo proyecto de inversión para una misma población objetivo; que la ejecución presupuestal y el flujo de caja dependan de las exigencias del programa de alimentación y no estén supeditados a las reglas específicas de las diferentes fuentes de financiación.

Durante la vigencia 2016, las ETC no conformaron la bolsa común como un esquema unificado, mediante la cual la Nación y las ET invirtieran de manera coordinada y oportuna los recursos asignados mediante las distintas fuentes, de conformidad con lo establecido en la Ley y en los Lineamientos Técnico Administrativos del PAE, con el fin de alcanzar los objetivos comunes del programa, para disponer oportunamente de los recursos necesarios para adelantar los procesos contractuales previo al inicio del calendario escolar. A los problemas operativos y de financiación, se agregan los obstáculos estructurales, como los ya indicados, relacionados la distribución de las competencias intergubernamentales, la regulación normativa disímil, falta de homogeneidad de las reglas que faciliten articular recursos desde cada una de las diferentes fuentes de financiación, terminaron por afectar el desempeño financiero y la buena gestión del programa.

En el Anexo 4 se relacionan las deficiencias evidenciadas en cada una de las ETC de la muestra seleccionada.

El MEN en respuesta a esta observación complementa la información al requerimiento radicado MEN 2017-EE-044501 del 14 de marzo de 2017 a la pregunta del numeral “6.4. *Relación de ET que aplicaron cada uno de los mecanismos establecidos en el numeral 2.2. de la Resolución 16432 de 2015, precisando por cada tipo de mecanismo, indicando las dificultades que se presentaron en cada una de ellas en medio digital.*”, señalando que de las 89 ETC restantes, utilizaron el mecanismo “d) *Cualquier otro mecanismo jurídico que garantice la adecuada implementación del PAE con la administración y ejecución de los recursos por las ETC, de acuerdo con estos lineamientos.*”.

Así mismo, indicó que de acuerdo al seguimiento realizado a las ETC con relación a la bolsa común se identificaron las siguientes dificultades:

- Baja o poca coordinación con los entes territoriales no certificados.
- Los municipios no certificados no viabilizan mecanismos para entregar los recursos a la ETC y deciden ejecutar sus recursos autónomamente.
- Baja coordinación en los procesos administrativos y/o jurídicos entre ETC y ET no certificadas

- Falta de conocimiento de los municipios no certificados de la aplicación de la Resolución No. 16432 de 2015 en todos los aspectos.

Señala el MEN, que la promoción de mecanismos para la conformación de la bolsa común, en la referida norma en los ordinales a, b, y c, precisamente brindan a las ET la posibilidad de unificar sus recursos a través de la suscripción de los descritos convenios interadministrativos u acuerdos, y así garantizar la operación del programa en su jurisdicción, de manera que el cuestionado literal d, contrario a lo manifestado por la CGR, amplía la posibilidad de unificar recursos a través de los demás mecanismos que la ley provee, con apego en todo caso a los lineamientos técnicos– Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE, logrando que cada actuación de orden presupuestal y contractual que se oriente en pro de la adecuada y oportuna prestación del servicio, cuente con el debido sustento legal en su trámite y ejecución.

Del análisis de la respuesta a esta observación, la CGR considera que la complementación no desvirtúa la observación, por el contrario, pone en evidencia las dificultades que enfrentaron las ETC en 2016 para implementar la bolsa común y vislumbra las debilidades del MEN en la orientación y articulación del PAE y las fallas en la promoción del modelo de cofinanciación y esquema de bolsa común, responsabilidades a su cargo.

Es así como en 2016, 89 de las 95 ETC, utilizaron el mecanismo descrito en el literal d, del numeral 2.2. del artículo primero de la Resolución 16432 de 2015, definido como: *“cualquier otro mecanismo jurídico que garantice la adecuada implementación del PAE con la administración y ejecución de los recursos para las ETC de acuerdo con estos lineamientos”*, el cual buscó que cada actuación de orden presupuestal y contractual contara con sustento legal en su trámite y ejecución y se desarrollara el programa de manera independiente en cada ET. Con este mecanismo, no se promovió de manera eficiente la ejecución unificada de los recursos mediante la cual la Nación y las ET invirtieran coordinadamente de conformidad con la Ley y lineamientos técnicos administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del PAE.

Observación No. 3. Asistencia Técnica y Capacitación en lo atinente a la bolsa común.

En relación con la pregunta formulada en la entrevista semiestructurada de si durante el 2016 recibió asistencia técnica, capacitación, asistió a encuentros, u otros, respecto a la clarificación de los conceptos de la bolsa común? En caso afirmativo indicar quién la dictó, cuántas veces y cuándo se suministró dicha capacitación, precisando si fue presencial o virtual, se fundamentó en:

El artículo 2.3.10.4.2. Capítulo 4, del Decreto 1852 de 2015, señaló:

“Artículo 2.3.10.4.2. Funciones del Ministerio de Educación Nacional. El Ministerio de Educación Nacional ejercerá las siguientes funciones en relación con el Programa de Alimentación Escolar -PAE:

(...) 2. Orientar y articular el PAE, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación.

3. Prestar asistencia técnica a las entidades territoriales para la implementación y la ejecución del PAE en sus respectivas jurisdicciones”.

Con respecto a la asistencia técnica recibida por parte del MEN, de 21 ETC a quienes se les formuló entrevista semiestructurada, diez no emitieron respuesta: Apartadó, Bolívar, Caquetá, Guajira, Guaviare, Jamundí, Maicao, Putumayo, Sucre y Vaupés.

Seis, respondieron que durante 2016 no recibieron asistencia técnica: Antioquia, Chocó, Magdalena, Pasto, Quindío y Vichada. La ETC Antioquia señaló que no hubo asistencia técnica específica en temas relacionados con la conformación de la bolsa común. Pasto, expuso que la asistencia técnica no era en particular para tratar temas de Bolsa. Vichada señaló que las indicaciones de bolsa común se dieron cuando ésta ya había sido conformada.

Cinco ETC: Buenaventura, Cali, Ipiales, Nariño y Villavicencio, respondieron que recibieron asistencia técnica, por parte del MEN, de Universidad Nacional o Universidad de Antioquia, adicionalmente la ETC Cali indicó que más que asistencia técnica era seguimiento al Programa.

Referente a la capacitación recibida por la ETC, con relación a la implementación y funcionamiento de la bolsa común como esquema de ejecución unificada de recursos, de las 21 ETC, seis no dieron respuesta a la pregunta: Guajira, Maicao, Nariño, Putumayo, Sucre y Vaupés.

Cinco informaron no haber recibido capacitación sobre este tema: Bolívar, Buenaventura, Chocó, Guaviare y Magdalena. La ETC Bolívar informó que el MEN no ha realizado ningún tipo de capacitación para tratar aspectos relacionados con la bolsa común y a pesar de que la Secretaría de Educación ha solicitado capacitación en reiteradas ocasiones.

Diez ETC: Antioquia, Apartadó, Cali, Caquetá, Ipiales, Jamundí, Pasto, Quindío, Vichada y Villavicencio, afirmaron haber recibido algún tipo de capacitación por parte del MEN, sin embargo, expusieron que se socializaban aspectos generales del PAE, tratando en la temática la importancia de la conformación de la bolsa común e invitando a las Entidades Territoriales para que participaran en la cofinanciación del Programa. Las ETC: Antioquia y Guaviare señalaron que no

hubo específicamente capacitación en temas relacionados con la conformación de la bolsa común, en la capacitación fue de manera general, en donde el MEN socializó la operación del Programa. La ETC Quindío señaló que el MEN envió oficio el 13/04/2016, en el que se dan algunas indicaciones para la conformación de la bolsa común.

De otra parte, de las 21 ETC a las que se remitió la entrevista semiestructurada acerca de si tenían conocimiento de la existencia de algún instructivo para 2016 en relación con la conformación de la bolsa común y la solicitud que hiciera la descripción de los aspectos que contenía para orientar la consolidación de bolsa común, cinco ETC: Guajira, Maicao, Putumayo, Sucre y Vaupés no emitieron respuesta.

Seis ETC informaron que no tenían conocimiento sobre ningún tipo de instructivo: Antioquia, Buenaventura, Guaviare, Ipiales, Jamundí y Pasto.

Diez ETC: Apartadó, Bolívar Cali, Caquetá, Chocó, Magdalena, Nariño, Quindío, Vichada y Villavicencio, informaron no tener conocimiento sobre otro instructivo diferente de los lineamientos contenidos en el Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 16432 de 2015 expedidos por el MEN.

Ninguna de las Dieciséis ETC que respondieron la pregunta, describieron los aspectos que contenían los instructivos que conocían para la orientación, la implementación, conformación y consolidación del esquema de bolsa común en sus ETC.

En 2016 las ETC no recibieron suficiente asistencia técnica, ni capacitación requerida en los temas referidos a la conformación e implementación de bolsa común y los mecanismos respectivos, por cuanto se evidenció desconocimiento, falta de conceptos claros y unificados, diversas interpretaciones sobre la implementación y operación del esquema de bolsa común. Las ETC señalaron que la capacitación impartida por el MEN fue sobre las generalidades de la operación. La falta de orientación, entrenamiento e instrucción y asistencia técnica oportuna, así como la carencia de manuales e instructivos, deficiente socialización, no permitieron el entendimiento, conformación y aplicación de esquema de financiación y sus mecanismos en las Entidades Territoriales.

Deficiencias que a lo largo de la vigencia impidieron que se implementara y adoptara un esquema de financiación unificado, coordinado, articulado, que se aunaran esfuerzos de los diferentes actores para que confluyeran de manera eficiente, ágil y oportuna los recursos financieros para apalancar la operación del Programa.

El MEN manifestó en respuesta a esta observación, que se propiciaron diferentes espacios, en los cuales se brindó asistencia técnica a las 21 ETC mencionadas, entre otros temas la conformación de bolsa común y tuvo como marco de referencia lo establecido en la Resolución No. 16432 de 2015 numerales 2.1. Fuentes de Financiación de PAE y 2.2. Bolsa Común de Recursos, con el fin de hacer las presiones pertinentes y absolver las inquietudes.

Preciso el MEN que en atención a que para cada una de las fuentes de financiación existe una normatividad específica, se realizó durante el desarrollo de las asistencias técnicas y/o capacitaciones énfasis en las mismas, con el objetivo de establecer su ámbito y contexto de aplicación, razón por la cual no se adelantó la elaboración de un instructivo referente a dicha normatividad.

La ETC Antioquia en su respuesta a esta observación señaló, que el MEN impartió asistencia técnica en cabeza de la Universidad Nacional, la cual realizó de manera tardía y la primera consistió en el levantamiento de una línea base para diagnosticar el funcionamiento del PAE en la ETC, durante la cuales se suscitaron inquietudes a las cuales la Universidad no dio autorización o línea de acción y la respuesta a las mismas quedaron pendientes.

La ETC Chocó informó en respuesta a esta observación que si bien no recibió asistencia técnica como tal sobre bolsa común, el MEN hizo acompañamiento al proceso de contratación con los municipios.

La CGR, de acuerdo con el análisis de soportes remitidos por el MEN en respuesta a esta observación y con base en las respuestas emitidas por las ETC sobre este tema, concluye que la asistencia técnica y la capacitación no fueron suficientes, oportunas y efectivas, por cuanto, la mayoría de capacitaciones se impartieron en el proceso de implementación del mecanismo y no previamente al inicio del mismo, la asistencia técnica se brindó solo a partir del segundo semestre de 2016 y de otra parte, las ETC entrevistadas en la muestra no expresaron claridad en los conceptos referidos a bolsa común e indicaron en sus respuestas, que no se suministró por parte del MEN la asistencia y capacitación requerida. Esto afectó la implementación de la bolsa común y por consiguiente, no se contribuyó a hacer más eficiente el uso de los recursos destinados al Programa.

Línea de tiempo de la asignación y transferencia de recursos para el PAE.

Observación No. 4. Asignación y transferencia de recursos de la Nación para cofinanciar el PAE.

De acuerdo con la Sentencia T-273 de 2014, tanto la prestación del servicio de alimentación escolar como el aseguramiento de los recursos necesarios requieren

de la planeación y coordinación entre las ET y la Nación, lo cual debe realizarse en el marco de los deberes de las entidades territoriales para la gestión de recursos para la prestación del servicio de educación. Igualmente, dicha sentencia establece que la ausencia de un plan dirigido a asegurar con antelación a la iniciación del año escolar los recursos para garantizar la prestación de los servicios, constituye una violación de los derechos fundamentales de los menores que acuden a la instituciones educativas (Corte Constitucional, 2014).

La Sentencia en mención también señaló que:

“(...) la ausencia de alimentación escolar constituye una barrera de acceso a la educación y una vulneración a la dignidad de los niños y niñas. En la medida en que esta situación es una de las causas de la deserción escolar, equivale a la negación misma del derecho de educación. En este escenario, los problemas de nutrición, deserción escolar y educación en condiciones dignas que afectan a muchos niños y niñas del país exigen no sólo el cumplimiento de las competencias específicas asignadas por la Constitución y la ley a las entidades de orden nacional y territorial en ese sentido, sino un esfuerzo de planeación y coordinación mancomunado y constante dirigido a exterminar el hambre y la desnutrición de los niños y las niñas.(...) Todas las entidades del Estado y la sociedad tienen un deber constitucional de adoptar medidas para hacer efectivo el disfrute del derecho a la educación de las niñas y los niños, lo cual incluye la remoción de todas las barreras de acceso al mismo”.

El numeral 2 del artículo 2.3.10.2.1 del Decreto 1852 de 2015, define el Principio de corresponsabilidad como: *la “conurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar la adecuada y oportuna ejecución y prestación del Programa de Alimentación Escolar – PAE (...)”.*

El artículo 3° de la Ley 489 de 1998 establece dentro de los principios de la función administrativa, el de celeridad y el artículo 6° establece que:

“En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales”. (Congreso de la República de Colombia, 1998)

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional - PNSAN 2012-2019 “(...) Como conjunto de objetivos, metas, estrategias y acciones propuestos por el Estado Colombiano, en un marco de corresponsabilidad con la sociedad civil, que tienen por objeto: 1) proteger a la población de las contingencias que conllevan a situaciones indeseables y socialmente inadmisibles como el hambre y la alimentación inadecuada; 2) asegurar a la población el acceso a los alimentos en forma oportuna, adecuada y de calidad; y 3) lograr la integración, articulación y coordinación de las diferentes intervenciones intersectoriales e interinstitucionales...”, establece entre otros, que *“en aras de garantizar el adecuado desarrollo del Programa de Alimentación Escolar, las Entidades Territoriales deben:....Articular los recursos de las diferentes fuentes de financiación disponibles para el programa”.* (Gobierno Nacional, 2013).

La Ley 1753 de 2015 - Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en el numeral IV, señaló:

“En busca de mejorar la permanencia en el sector educativo y combatir la deserción escolar, se diseñará y se pondrá en marcha la política integral de alimentación escolar, la cual incorporará los lineamientos generales, los mecanismos de articulación y las competencias de cada uno de los actores involucrados en la operación del PAE. Así mismo, con el fin de hacer más eficiente la asignación del presupuesto de inversión nacional para el PAE, el MEN evaluará y definirá el mejor esquema de contratación y transferencia de recursos”. (Subrayado fuera de texto).

El numeral 11 de la ISSAI 300 establece que *“El principio de eficiencia significa obtener el máximo de los recursos disponibles. Se refiere a la relación entre recursos utilizados y productos entregados, en términos de cantidad, calidad y oportunidad”.* (Subrayado fuera de texto). Por su parte, la Sentencia T-618 de 29/05/2000 (Corte Constitucional, 2000), señala que uno de los principios del servicio público es la eficiencia, el cual implica la continuidad del servicio que debe prestarse sin interrupción y citando a Miguel Marienhoff, la Sentencia también señala que *“La continuidad contribuye a la eficiencia de la prestación, pues sólo así ésta será oportuna”* (INTOSAI, 2014).

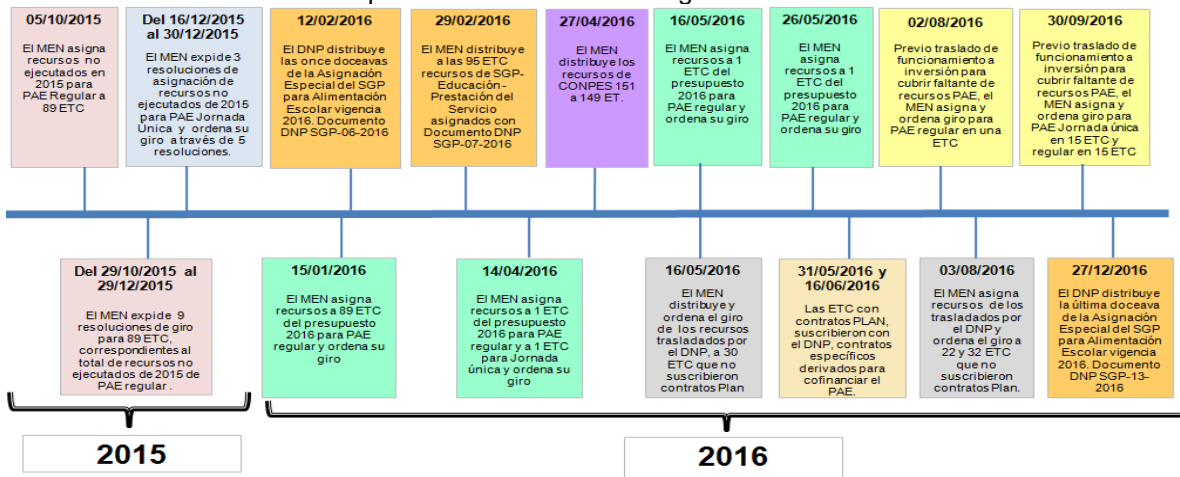
Finalmente, el artículo 2.3.10.4.3 numeral 10, literal c del Decreto 1852 de 2015 establece la obligatoriedad de garantizar el servicio de alimentación escolar desde el primer día calendario escolar y durante la respectiva vigencia. Esta disposición también está contenida en la Resolución 16432 de 2015, literal l del numeral 3.3. del artículo 1°.

Revisadas las asignaciones de recursos de cofinanciación de la Nación para el PAE se estableció que el MEN asignó inicialmente recursos del presupuesto de inversión para cofinanciar el PAE vigencia 2016, el 5 de octubre, 16, 29 y 30 de diciembre de 2015. Posteriormente, en 2016, realizó asignaciones el 15 de enero, 14 de abril, 16 y 26 de mayo. Y por último, cerca de la finalización del calendario escolar, el 2 de agosto y 30 septiembre, trasladó recursos de funcionamiento para inversión, para disponer recursos faltantes para la operación del PAE.

En 2016, ante una apropiación inicial insuficiente para comenzar la operación del PAE, el MEN gestionó otras fuentes de recursos como SGP-Educación - Prestación del Servicio, asignados con Documento DNP SGP-07-2016 y distribuidos a las 95 ETC en febrero; entre mayo y agosto se distribuyeron recursos trasladados por el DNP al MEN para financiar el PAE en ETC que no suscribieron Contratos Plan; y entre el 31 de mayo y el 16 de junio de 2016, se suscribieron con el DNP contratos derivados de Contratos Plan para cofinanciar el PAE.

Finalmente, en diferentes momentos se hicieron 15 asignaciones de recursos de la Nación para cofinanciar el PAE en 2016, en su mayoría durante el desarrollo del calendario escolar y no con anterioridad al inicio del mismo. Ver diagrama siguiente *-Línea de tiempo de asignación de recursos del nivel nacional para cofinanciar el PAE - vigencia 2016.*

Gráfico No. 2 Línea de tiempo de asignación de recursos del nivel nacional para cofinanciar el PAE Vigencia 2016



Fuente: Información suministrada por el MEN y el DNP. Elaboró CGR.

Por su parte, algunas ET obtuvieron financiación con recursos del Sistema General de Regalías, previa aprobación por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD). Al respecto, el DNP reportó a la CGR 57 proyectos aprobados en las vigencias fiscales 2015 y 2016 para PAE, cuyas fechas de ejecución y duración son diferentes en cada caso y algunos abarcan varias vigencias. Entre la selección de ETC revisada por la CGR, en Putumayo se evidenció demora en el trámite de recursos de regalías, pues, según lo informado por esta ETC, el proyecto fue cargado al SUIFP el 28 de marzo de 2016 y su aprobación en el OCAD Región Centro se dio el 6 de septiembre de 2016, cinco meses después.

En cuanto a la transferencia de los recursos, de acuerdo con la respuesta del MEN (Oficio 2017-EE-088976 de 24/05/2017), las Resoluciones 16480 del 05/10/2015 y 18294 de 09/11/2015, formalmente se comunicaron a las ET hasta el 10/12/2015, dos meses después de expedida la primera y un mes después de expedida la segunda. El 14/01/2016 hubo una comunicación general de varias resoluciones de asignación expedidas hasta ese momento y de montos pendientes de formalización su asignación mediante resolución. Y frente a las Resoluciones 15760 y 16663 expedidas el 3 de agosto de 2016, el 30 de agosto se comunicaron a las ET, tardando 27 días en hacerlo. Así, se evidencian demoras en la

comunicación a las ET sobre los recursos de cofinanciación asignados por el MEN. En la respuesta allegada por el MEN al Informe Preliminar no se encontraron debidamente soportadas las comunicaciones a todas las ETC de las asignaciones de recursos, previo a las fechas de los oficios evidenciados en la observación.

Las asignaciones de recursos del MEN no significaban su disponibilidad inmediata por las ETC, pues luego de las resoluciones de asignación, debían adelantarse los trámites de incorporación a los presupuestos de las ETC, posteriormente, el MEN expedía las resoluciones de giro y finalmente se ordenaba el pago. En los siguientes casos, las órdenes de pago se hicieron entre uno y cinco meses después de haberse ordenado el giro:

- Entre la Resolución de giro 0599 de 16/05/2016 y la orden de pago del 30/09/2016, transcurrieron 37 días.
- Entre la Resolución de giro 10368 del 26/05/2016 y la orden de pago del 30/09/2016, transcurrieron 127 días.
- Entre la Resolución 09136 del 04/05/2016 y las órdenes de giro del 10/05/2016 al 27/09/2016, transcurrieron hasta 146 días.
- Entre la Resolución de giro 09537 de 16/05/2016 y las órdenes de pago del 30/09/2016 al 19/10/2016, transcurrieron entre 137 y 156 días.
- Entre la Resolución de giro 15761 de 03/08/2016 y las órdenes de pago del 30/09/2016 al 19/10/2016, transcurrieron entre 58 y 77 días.
- Entre la Resolución 15760 de 03/08/2016 y las órdenes de pago del 30/09/2016 y el 28/11/2016, transcurrieron entre 58 y 117 días.

En cuanto a los recursos de cofinanciación MEN, de acuerdo con lo señalado en su respuesta al Informe Preliminar, a febrero de 2016 se habían girado \$ 451 mil millones y los \$103 mil millones de SGP Educación – Prestación del Servicio se giraron en marzo de 2016, para un total de \$554 mil millones girados en el primer trimestre; “(...) Sin embargo, las asignaciones adicionales de recursos al Ministerio llegaron pero no aumentaron por parte del Ministerio de Hacienda las aprobaciones de PAC y en este sentido la Subdirección Financiera – Tesorería pese a tener obligadas las nuevas resoluciones de asignación no logró girar los recursos hasta no contar con la aprobación de PAC para los desembolsos”.

Con relación a los recursos de SGP, Asignación Especial para Alimentación Escolar, la asignación inicial se hizo en febrero de 2016, casi un mes después de iniciada la operación del Programa. Revisada la base de datos del SIIF, también se evidencian retrasos en los giros de las doceavas que iniciaron en marzo. Lo anterior, en razón a que el DNP no hizo la distribución oportunamente, el documento de distribución es de febrero 12 de 2016 (SGP-06-2016). En esto pudo influir que, según el mismo documento, el MEN solo informó al DNP sobre la matrícula el 25 de enero de 2016, según radicado interno del DNP N°

20166630023302. Esta falla atribuible al nivel nacional ocurre en un período en el cual ya debiera estar asegurada la contratación del servicio para la vigencia.

Si bien, las ET pudieron haber incorporado los recursos en sus presupuestos, no dispusieron efectivamente de los fondos. De otra parte, como el párrafo transitorio 2 del artículo 10 de la Resolución 4835 de 2015 otorgó a las ET plazo hasta el 30 de junio de 2016 para registrar las cuentas maestras para administrar los recursos de la asignación especial para alimentación escolar, los registros de SIIF muestran en varias ET, retrasos en los giros por la suspensión de los mismos, en cumplimiento de lo dispuesto en dicho párrafo. El problema con dicha suspensión es que finalmente afecta la prestación de los servicios sociales que se financian con dichos recursos.

Algunos ejemplos de inoportunidad en los giros de SGP Alimentación Escolar corresponden a la doceava de junio que no se transfirió en julio sino hasta agosto en Municipios como Hobo (Huila) y San Francisco (Cundinamarca); en otros casos, no se transfirieron recursos en julio, como en Barranquilla y Santa Marta. Municipios como El Colegio y Chaguaní, no recibieron recursos en julio, agosto y septiembre, pero les realizaron tres transferencias en octubre. Támara y Cartagena del Chairá no recibieron recursos entre julio y octubre y en noviembre, cuando terminaba el calendario escolar, les hicieron cinco transferencias. Adicionalmente, municipios como Hato, Marsella, Mesetas, Nemocón, Potosí y Puerto Carreño, recibieron recursos de las doceavas hasta junio y no se evidenciaron transferencias en el segundo semestre del año.

De acuerdo con el comportamiento evidenciado, la asignación y giro de la cofinanciación del PAE por parte de la Nación fue efectuada de manera fraccionada y tardía. Si bien, las ET tienen la obligación de apropiar y reservar los recursos necesarios y suficientes para la financiación del PAE, la Nación tiene responsabilidad en la cofinanciación. La realidad es que en 2016 la mayoría de ETC mostraron alta dependencia de los recursos de cofinanciación de la Nación, dada la escasez de recursos propios para aportar al Programa y que en el caso de los de de regalías ya habían sido comprometidos para otros proyectos.

Estas situaciones, unidas a la incertidumbre al inicio de la operación respecto de la asignación definitiva de cofinanciación, afectaron la unificación y articulación de fuentes, la conformación de la bolsa común y finalmente la eficiencia del Programa, generando problemas en la planeación financiera de la operación y la contratación y en la oportunidad y continuidad de este servicio.

Al no disponer oportunamente de la totalidad de los recursos al inicio del calendario escolar, varias ETC iniciaron la operación con el rezago de la vigencia anterior o con los recursos disponibles al final del 2015 para atender el servicio los

primeros días del año y, paulatinamente, en la medida en que se asignaron nuevos recursos se adicionaron los contratos, lo que ocasionó en en la mayoría de ETC iniciación tardía de la prestación del servicio, multiplicidad de contratos y modificaciones e interrupciones en el servicio, mientras se surtían trámites de adiciones o nuevas contrataciones. El detalle de los días de no prestación del servicio se presenta en la *Observación Oportunidad y continuidad del servicio*.

Entre las causas de esta situación se identifican: 1. La no asignación inicial de recursos para el proyecto de alimentación escolar, lo cual se detalla en la *Observación Recursos Cofinanciación Nación MEN PAE 2016*; 2. La descoordinación entre actores para la obtención oportuna de recursos; 4.La desarticulación de fuentes de financiación; 5. La falta de preparación de las nuevas administraciones para asumir los cambios normativos del Programa 6. La falta de identificación por parte del MEN de aspectos como la necesidad de recursos en cada ET, las ETC sin capacidad de financiación del Programa y las alternativas viables de financiamiento en estos casos. Según la respuesta del MEN, la situación observada “(...) obedeció a las asignaciones parciales efectuadas en el transcurso del año por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y/o el Departamento Nacional de Planeación, en el proceso de distribución de recursos adicionales para el programa”.

En su respuesta el MEN menciona la gestión realizada para conseguir recursos para iniciar la operación en 2016 y el trámite de solicitud de aprobación de cupo de vigencia futura, una vez conocido el techo presupuestal, para informar a las ETC los recursos que inicialmente cofinanciaría para la operación del Programa. La CGR reconoce esta gestión, sin embargo los recursos iniciales de cofinanciación resultaron insuficientes y los resultados en 2016 indican cómo varias ETC no lograron generar los recursos necesarios para compensar la disminución en la asignación inicial de recursos MEN, por lo que desde el nivel nacional se realizaron varias adiciones en la vigencia, como se detalla en la observación.

Así mismo, el MEN señala que para mitigar las dificultades en la financiación del Programa, presentó la necesidad y obligatoriedad de: operar no solo con recursos de la Nación, generar la bolsa común y consolidar “... las contrataciones en la búsqueda de un único ejecutor Departamental o Municipal que permitiera lograr mayores economías de escala y facilitar sus esquemas de monitoreo y control”. También menciona acciones “(...) como encuentros con secretaríos, encuentros subregionales, socialización del nuevo decreto y resolución PAE y visitas de acompañamiento a las ETC”. A pesar de las acciones mencionadas por el MEN en la respuesta, las debilidades en la asignación y transferencia de recursos y en la conformación de la bolsa común, no son responsabilidad únicamente de las ETC sino del MEN como orientador, coordinador, asesor y articulador del Programa.

Observación No. 5. Tiempos de incorporación de recursos al presupuesto y giro .

Esta observación considera los criterios mencionados en la Observación “Asignación y transferencia de recursos de la Nación para cofinanciar el PAE,” es decir, la Sentencia T-273 de 2014; los artículos 3° y 6° de la Ley 489 de 1998 en cuanto a los principios de la función administrativa de celeridad, coordinación y colaboración; la Ley 1753 de 2015 - Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 numeral IV; la definición del principio de eficiencia en el numeral 11 de la ISSAI 300; el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en lo concerniente al deber de los entes territoriales en materia de planeación y articulación de recursos; el artículo 2.3.10.4.3 numeral 10, literal c y el numeral 2 del artículo 2.3.10.2.1 del Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 16432 de 2015, literal I del numeral 3.3. del artículo 1°.

Analizados los reportes realizados a la CGR por las ETC seleccionadas en la muestra, se identificaron demoras en la incorporación de recursos asignados para PAE en los presupuestos de las ETC, con tiempos superiores a 40 días desde la notificación del monto asignado a la ETC. Esta situación se observó principalmente en los recursos de cofinanciación MEN, así:

Cuadro N° 4. ETC con tiempos superiores a 40 días desde la notificación del monto de recursos asignados para financiar PAE en 2016, hasta la incorporación al presupuesto.

ETC	Fuente de financiación PAE	Acto administrativo de asignación	Fecha de notificación a la ETC del monto asignado	Fecha de incorporación al presupuesto	Días entre notificación de la asignación y la incorporación al presupuesto de la ETC
APARTADÓ	Cofinanciación MEN	Resol. 16480 del 05/10/2015	22/10/2015	02/12/2015	41
		Resol. 18294 del 09/11/2015	11/11/2015	02/02/2016	83
	SGP educación – prestación del servicio	Resol. 03876 del 29/02/2016 –SGP Educación Prestación del Servicio.	11/12/2015	02/03/2016	82
BOLÍVAR	Cofinanciación MEN	Transferencia 2015 PAE Regular para 2016 (Resol 16480 de 2015)	20/10/2015	28/01/2016	100
CAQUETÁ	Cofinanciación MEN	Alimentación Escolar PAE Resol.00493 del 15 Enero 2016 (Giro)	15/01/2016	24/02/2016	40
	Cofinanciación MEN	Alimentación Escolar PAE Resol. 21376 de Dic 2015 (Giro)	15/12/2015	24/02/2016	71
	Cofinanciación MEN	Alimentación Escolar PAE- Resol.19637- 13/10/2016 (giro 2016)	13/10/2016	14/12/2016	62
	Cofinanciación MEN	Alimentación Escolar PAE (transferencia MEN)- Resol.19992 de 10/12/2015.	10/12/2015	24/02/2016	76

ETC	Fuente de financiación PAE	Acto administrativo de asignación	Fecha de notificación a la ETC del monto asignado	Fecha de incorporación al presupuesto	Días entre notificación de la asignación y la incorporación al presupuesto de la ETC
	SGP educación – prestación del servicio	Conpes 0727/02/2016- SGP Educ.- PAE- Alimentación Escolar	27/02/2016	26/04/2016	59
CHOCÓ*	Cofinanciación MEN PAE Regular	Resol. 16480 de 2015	05/10/2015	31/05/2016	239
		Resol. 18977 de 2016	30/09/2016	29/11/2016	60
	Cofinanciación MEN PAE Jornada Única	Resol. 21376 de 2015	29/12/2015	31/05/2016	154
		Resol. 3876 de 2016	29/02/2016	31/05/2016	92
GUAVIARE	Cofinanciación MEN	Resol. 15760 de 03/08/2016	03/08/2016	12/09/2016	40
		Resol. 15761 de 03/08/2016	03/08/2016	12/09/2016	40
IPIALES	Cofinanciación MEN	Resol 20325 de 2015.	16/12/2015	24/05/2016	160
	Cofinanciación MEN PAE REGULAR	Resol. 03876 de 2016	29/02/2016	24/05/2016	85
JAMUNDÍ	Cofinanciación MEN	Res.03876 de 2016	12/10/2015	25/11/2015	44
NARIÑO	Cofinanciación MEN	Res. 16480 de 2015	05/10/2015	11/12/2015	67
		Res. 15761 de 2016.	03/08/2016	25/10/2016	83
	Contratos Plan	Nariño 2013-2018	31/05/2016	11/07/2016	41
PASTO	Cofinanciación MEN	Res 16480 de 2015	05/10/2015	23/12/2015	79
VICHADA	Cofinanciación MEN	Resol. 16480 de 2015	05/10/2015	24/11/2015	50
		Resol. 18294 de 2015	09/11/2015	30/12/2015	51
<p>* Luego de analizar la respuesta suministrada por Chocó, la cual proporcionó información adicional a la inicialmente reportada a la CGR, se ajustó el cuadro, incluyendo las Resoluciones 18977 y 3876 de 2016, las cuales encajan en el rango de tiempo señalado en la observación</p> <p>Fuente: Información remitida a la CGR por las ETC. Elaboró: CGR.</p>					

Igualmente, considerando lapsos de más de 40 días entre la notificación o comunicación del monto asignado hasta su giro, se observan demoras para el caso de los recursos de Cofinanciación MEN y SGP y para los recursos que los municipios no certificados aportan a la bolsa común, como se detalla en los siguientes casos:

Cuadro N° 5. ETC con tiempos superiores a 40 días entre la notificación o comunicación del monto asignado para financiar el PAE en 2016, hasta su giro.

ETC	FUENTE DE FINANCIACIÓN DEL PAE	No. Acto administrativo de asignación	Fecha de notificación a la ETC del monto asignado	Fecha (s) de giro	Días entre la notificación de la asignación y el giro
ANTIOQUIA	Cofinanciación MEN 2016 SGP educación-prestación del servicio	Resol. 16480 de 2015	20/10/2015	01/02/2016	104
		Resol 3876 de 2016	29/02/2016	20/04/2016	51
APARTADÓ	Cofinanciación MEN	Resol. 16480 del 05/10/2015	22/10/2015	03/12/2015	42
		Resol. 15761 del 03/08/2016	08/08/2016	22/09/2016	45
		Resol. 18294 del 09/11/2015	11/11/2015	01/02/2016	82
	SGP Educ. prest. del servicio	Resol 03876 del 29/02/2016.	11/12/2015	03/02/2016	54
BOLÍVAR	MEN -Nación	Transf. 2015 PAE Regular para 2016 (Resol. 16480 de 2015)	20/10/2015	18/12/2015	59
CAQUETÁ	Cofinanciación MEN	Resol.09537 del 16/05/2016.	16/05/2016	30/09/2016	137
		Resol. 21293 – 11/11/2016- Jornada Única- Rec. 2016.	11/11/2016	28/12/2016	47
	Otros (especificar cada uno)	Conv.20/30/09/2016 Municipio Doncello-Dpto.	30/09/2016	27/12/2016	88
		Conv.21/30/09/2016 Municipio Valparaiso-Dpto.	30/09/2016	14/03/2017	165
		Conv.22/30/09/2016 Municipio S/Jose del Fragua-Dpto.	30/09/2016	22/12/2016	83
		Conv.23/30/09/2016 Municipio Paujil- Dpto.	30/09/2016	12/12/2016	73
		Conv.25/30/09/2016 Municipio Milan-Dpto.	30/09/2016	06/01/2017	98
		Conv.26/30/09/2016 Municipio Curillo-Dpto.	30/09/2016	23/03/2017	174
CHOCÓ	Cofinanciación MEN PAE Regular	Resol 16480 de 2015	05/10/2015	01/02/2016	119
GUAVIARE		Resol15760 de 03/08/2016	03/08/2016	30/09/2016	58
		Resol 15761 de 03/08/2016	03/08/2016	19/10/2016	77
		Resol 19637 de 13/09/2016	14/09/2016	01/11/2016	48
IPIALES	Cofinanciación MEN	Res. 20325 de 2015.	16/12/2015	20/01/2016	35
	Contrato Plan	Contrato	31/05/2016	29/07/2017	424
JAMUNDÍ	Cofinanciación MEN	Res.18294 de 2015	09/11/2015	30/04/2016	173
		Res.19058 de 2015	19/11/2015	31/05/2016	194
		Res.03876 de 2016	12/10/2015	30/04/2016	201
MAGDALENA	SGP Asig. Esp. Alim. Escolar	Res. 19992 de 2015	04/12/2015	20/01/2016	47
	Cofinanciación MEN	Res. 09537 de 2016	16/05/2016	30/09/2016	137
NARIÑO	Cofinanciación MEN	Res. 16480 de 2015	05/10/2015	18/12/2015	74
		Res. 18294 de 2015	09/11/2015	01/02/2016	84
		Res. 15761 de 2016	03/08/2016	19/10/2016	77
	SGP Asig. Esp. Alim. Escolar	Resol 03876 de 2016	29/02/2016	19/04/2016	50
PASTO	Cofinanciación MEN	Res. 21376 de 2015	29/12/2015	20/02/2016	53

ETC	FUENTE DE FINANCIACIÓN DEL PAE	No. Acto administrativo de asignación	Fecha de notificación a la ETC del monto asignado	Fecha (s) de giro	Días entre la notificación de la asignación y el giro
		Res. 16480 de 2015	05/10/2015	01/02/2016	119
		Res. 3876 de 2016	25/02/2016	20/05/2016	85
VICHADA	Cofinanciación MEN	Resol 18294/2015	09/11/2015	01/02/2016	84
		Resol 18996/2016	30/09/2016	22/11/2016	53
	Aporte municipios bolsa común – SGP Asig. Esp Alim. Escolar	Decreto 318/2016	28/07/2016		
	La Primavera**			16/09/2016	50
	Puerto Carreño**			30/11/2016	125
	Santa Rosalía**			A 31/03/2017 no se ha efectuado giro alguno	Más de 246
Cumaribo**	07/12/2016			132	

Fuente: Información remitida a la CGR por las ETC. Elaboró: CGR.

A partir de la respuesta al Informe Preliminar por parte de Villavicencio y en relación con la Resolución 16480 de 2015 -Recursos Cofinanciación MEN-, comunicada a la ETC el 20/10/2015, se estableció que la incorporación de los recursos al presupuesto fue el 24/05/2016, 217 días después de la comunicación e incluso con posterioridad a los giros del 20/01/2016 y 01/02/2016. Por su parte, estos giros se hicieron 92 y 104 días después de la comunicación del monto asignado. Esta situación no se evidenció en la información suministrada inicialmente por la ETC a la CGR, por reportarse en forma incompleta; sin embargo, en respuesta al Informe Preliminar la ETC entregó el reporte completo, cuyo análisis confirma los tiempos señalados en la observación.

Las demoras tanto en la incorporación de recursos al presupuesto de las ETC, como en los giros contravienen el principio de eficiencia y se asocian a la limitación en la disponibilidad de recursos de cofinanciación MEN, de acuerdo con el PAC aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁷; deficiencias en los procesos presupuestales y financieros de las entidades responsables, falta de diligencia en la gestión, desarticulación y descoordinación entre actores del Programa e inadecuados seguimiento y control del mismo, que afectan la conformación de la bolsa común, la disponibilidad y flujo del recurso para la contratación del servicio y el cumplimiento de los pagos.

⁷ El MEN en su respuesta señaló que: "(...) realizó la solicitud de Plan Anual de Caja – PAC mensual teniendo en cuenta los compromisos adquiridos y se realizó por parte del MEN la respectiva gestión ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien determina el PAC mensual girado al MEN para poder realizar los giros allí establecidos. Por lo tanto, se puede determinar que los tiempos que toma la realización de los giros depende de la disponibilidad de recursos que asigne el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al MEN".

Subpregunta 1.2. ¿En 2016 se prestó el servicio de alimentación escolar desde el inicio del calendario escolar y sin interrupciones?

Observación No. 6. Oportunidad y continuidad del servicio.

Esta observación considera los siguientes criterios, mencionados en la Observación “Asignación y transferencia de recursos de la Nación para cofinanciar el PAE”, así: las Sentencias T-273 de 2014 y T-618 de 2000; la Ley 1753 de 2015 - Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 numeral IV; el artículo 2.3.10.4.3 numeral 10, literal c y el numeral 2 del artículo 2.3.10.2.1 del Decreto 1852 de 2015; la Resolución 16432 de 2015, literal I del numeral 3.3. del artículo 1º; el numeral 11 de la ISSAI 300 sobre la definición de eficiencia; y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en cuanto al deber de los entes territoriales en materia de planeación y articulación de recursos.

De acuerdo con la información reportada por el MEN, 68 de las 95 ETC (71,5%)⁸ no iniciaron oportunamente la prestación del servicio de alimentación escolar en 2016. Los meses sombreados son aquellos en que no se prestó servicio en las ETC. La falta de atención es alta, considerando que dejó de prestarse el servicio por más de dos meses en Atlántico, Bucaramanga, Caquetá, Cartagena, Cartago, Cesar, Córdoba, Florencia, Girón, Guaviare, Huila, Ibagué, La Guajira, Loricá, Magangué, Magdalena, Maicao, Pereira, Piedecuesta, Pitalito, Quindío, Santa Marta, Tolima, Vaupés, Vichada y Villavicencio.

Cuadro N° 6. Tiempos descubiertos de operación PAE 2016

ETC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV
AMAZONAS											
ANTIOQUIA											
APARTADÓ											
ARAUCA											
ARMENIA											
ATLANTICO											
BARRANCABERMEJA											
BARRANQUILLA											
BELLO											
BOGOTÁ											
BOLÍVAR											
BOYACÁ											
BUCARAMANGA											
BUENAVENTURA											
BUGA											
CALDAS											
CALI											
CAQUETA											

⁸ A partir de la respuesta de Nariño, en la cual se aclara el inicio del calendario escolar en el mes de febrero de 2016, se excluyó a esta ETC, realizando ajuste en el dato presentado de ETC que no iniciaron oportunamente la prestación del servicio, de 69 a 68 y en el porcentaje de 72,6% a 71,5%.

Cuadro N° 6. Tiempos descubiertos de operación PAE 2016

ETC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV
CARTAGENA											
CARTAGO											
CASANARE											
CAUCA											
CESAR											
CHÍA											
CHOCÓ											
CIÉNAGA											
CÓRDOBA											
CUCUTA											
CUNDINAMARCA											
DOSQUEBRADAS											
DUITAMA											
ENVIGADO											
FACATATIVA											
FLORENCIA											
FLORIDABLANCA											
FUSAGASUGÁ											
GIRARDOT											
GIRÓN											
GUAINÍA											
GUAVIARE											
HUILA											
IBAGÜE											
IPIALES											
ITAGÜÍ											
JAMUNDÍ											
LA GUAJIRA											
LORICA											
MAGANGÜE											
MAGDALENA											
MAICAO											
MALAMBO											
MANIZALES											
MEDELLÍN											
META											
MONTERÍA											
MOSQUERA											
NARIÑO											
NEIVA											
NORTE DE SANTANDER											
PALMIRA											
PASTO											
PEREIRA											
PIEDRECUESTA											
PITALITO											
POPAYÁN											
PUTUMAYO											
QUIBDÓ											
QUINDÍO											
RIOHACHA											
RIONEGRO											
RISARALDA											
SABANETA											
SAHAGÚN											
SAN ANDRÉS											
SANTA MARTA											
SANTANDER											

Cuadro N° 6. Tiempos descubiertos de operación PAE 2016

ETC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV
SINCELEJO											
SOACHA											
SOGAMOSO											
SOLEDAD											
SUCRE											
TOLIMA											
TULUA											
TUMACO											
TUNJA											
TURBO											
URIBIA											
VALLE DEL CAUCA											
VALLEDUPAR											
VAUPÉS											
VICHADA											
VILLAVICENCIO											
YOPAL											
YUMBO											
ZIPAQUIRÁ											

Fuente: Información MEN.

Analizados los tiempos desde la planeación contractual hasta la finalización de la prestación del servicio en cada una de las ETC seleccionadas en la muestra revisada por la CGR, se observó inoportunidad y falta de continuidad en los procesos de planeación y contratación del PAE, puesto que se encontraron las siguientes situaciones:

- Demora en el inicio de la planeación contractual que, incluso, en algunas ETC comienza con posterioridad a la iniciación del calendario escolar.
- Inicio de la prestación del servicio posterior a la iniciación del calendario escolar. Esta situación se presentó a pesar de que varias ETC declararon Urgencia Manifiesta para contratar directamente el servicio de alimentación escolar, al no iniciarse ni concretarse oportunamente los procesos de planeación contractual.
- Múltiples contratos y de diversas modalidades para cubrir el servicio de la vigencia por fracciones del calendario escolar y adicionados varias veces, con el desgaste administrativo que esto representa y con tiempos descubiertos en la prestación del servicio entre la finalización de un contrato y la iniciación de la prestación del servicio con el siguiente contrato.

Entre las causas de la situación descrita se identifican: Dificultades en la unificación y articulación de los recursos de diversas fuentes, previo al inicio del calendario escolar; Incertidumbre frente al monto final de recursos de cofinanciación de la Nación y No disponibilidad de otras fuentes de financiación en algunas ETC, aspectos que se detallan en las observaciones *Asignación y transferencia de recursos de la Nación para cofinanciar el PAE y Recursos Cofinanciación Nación MEN PAE 2016*.

Adicionalmente, en la mayoría de las ETC de la muestra analizada no se logró la aprobación de vigencias futuras, con el fin de poder adelantar la contratación en la vigencia 2015, previo al inicio del calendario escolar, pues los Concejos y las Asambleas Departamentales no aprobaron la solicitud de los Alcaldes o Gobernadores, en varios casos al considerarla inoportuna para cumplir con el mínimo de sesiones requeridas. Por último, la coyuntura de cambio de administración sin un empalme entre una y otra para dar continuidad a los procesos, unida al cambio en la regulación del PAE, introducido a finales de 2015 con el Decreto 1852 y la Resolución 16432, sin prever un tiempo prudencial de conocimiento y acople a las nuevas disposiciones.

Esta situación no corresponde con el principio de eficiencia e impactó el servicio.

Para la selección de ETC en el análisis efectuado por la CGR, la cantidad de raciones no entregadas por las razones descritas, se estimó en 32.7 millones, de acuerdo con el número de días en los que no hubo prestación del servicio. Ver cuadro No. 6.

Cuadro N° 7. Raciones no entregadas y razones de la no entrega en 2016 - ETC con días de no prestación del servicio por cuestiones diferentes a desescolarización.

ETC (A)	Días de no prestación del servicio en 2016 por razones diferentes a desescolarización (B)	Total Raciones no entregadas por días de desatención (C)	Razones de no entrega					
			No disponibilidad de recursos suficientes para el Programa durante toda la vigencia (D)	Cambio de administración (E)	Demoras y/o dificultades en procesos de contratación o en el empalme entre una y otra contratación (F)	Demora en asignación y/o transferencia de recursos de cofinanc. MEN – NACIÓN (G)	No se tramitaron oportunamente o no se aprobaron vigencias futuras (H)	Desconocimiento de la operación del Programa (I)
Antioquia	14 en general pero en los municipios de Puerto Berrío, Puerto Nare y Murindó fueron 26 y en Ciudad Bolívar 16 *	4.460.536			X			
Apartadó	21	231.357			X	X		
Bolívar	45	4.665.060	X				X	
Buenaventura	33	1.354.089		X	X			
Caquetá	69	2.967.000	X	X			X	
Chocó	13 días: población cubierta por el contrato 1 y 4. 20 días: población cubierta con el contrato 5 y 13 días en el empalme entre el contrato 421 y el 698.**	777.800			X			
Guaviare	149 días en San José, 131 en Retorno y Miraflores y 137 en Calamar	1.215.981					X	X
Ipiales	9	553.798			X			
Jamundí	12	131.982			X			

ETC (A)	Días de no prestación del servicio en 2016 por razones diferentes a desescolarización (B)	Total Raciones no entregadas por días de desatención (C)	Razones de no entrega					
			No disponibilidad de recursos suficientes para el Programa durante toda la vigencia (D)	Cambio de administración (E)	Demoras y/o dificultades en procesos de contratación o en el empalme entre una y otra contratación (F)	Demora en asignación y/o transferencia de recursos de cofinanc. MEN – NACIÓN (G)	No se tramitaron oportunamente o no se aprobaron vigencias futuras (H)	Desconocimiento de la operación del Programa (I)
Magdalena	37	4.193.543		X	X			X
Nariño	5	90835						
Pasto	7	348873			X			
Putumayo	53	3.059.637	X	X	X	X	X	
Quindío	47	932.151	X		X			
Sucre	40	3.891.720						
Vichada	54	597.240			X			X
Villavicencio	97	3280831	X			X	X	
	TOTAL	32.752.433						

*En Antioquia no se incluye en el dato de la columna C, las raciones no entregadas en el empalme entre la finalización del contrato 4849 y el 4962 que fueron 8 días, ni el día de diferencia entre el inicio de la prestación del servicio 19 de enero y el inicio del calendario escolar 18 de enero. No fue posible realizar este cálculo pues el contrato inicial no indica número de raciones. Adicionalmente, en la respuesta Antioquia señaló que “se dio un tiempo de no operación del PAE comprendido entre el 01 al 11 de marzo que contempla 9 días de calendario escolar, sumado a ello, no en todos los municipios se inició el mismo día toda vez que se debía articular con los municipios el recibo de los víveres y la distribución de los mimos hacia los establecimientos educativos focalizados.” Sin embargo, de acuerdo con el Acta de entrevista Semiestructurada al Equipo Técnico Gerencia Maná, suscrita el 26 de abril de 2017, en el marco de la visita de la CGR a esta ETC, en respuesta a la primera pregunta⁹, la ETC señaló que “El PAE no inició a la par con el calendario escolar 2016, comenzó 5 días después del mismo año (inició el 25 de enero hasta 29 de febrero). También se presentó desatención en Marzo de 2016 (inicio 14 de Marzo), por procesos de contratación...”. El soporte que presentó la ETC de la anterior afirmación fue un archivo en Excel denominado “Anexo consolidado raciones 2016”, en el cual se muestran 4.228.644 raciones no entregadas por 14 días de no operación PAE y 231.892 raciones no entregadas por días de no ejecución de los Municipios de Puerto Berrio, Puerto Nare, Ciudad Bolívar y Murindó, que no iniciaron operación PAE el 25/01/2017. El cálculo de raciones no entregadas por los días de desatención de Antioquia presentado por la CGR fue de 4.460.536, que corresponde a la sumatoria de las dos cifras antes señaladas.

**En Chocó se ajustó el dato de la columna C a partir de la respuesta de la Entidad a la comunicación de observaciones, donde señaló que las 788.614 raciones presentadas por la CGR en la observación son las contratadas, pero según los reportes del SIMAT, de febrero y agosto, en los cuales se presentaron los días de inejecuciones, las raciones no entregadas a los titulares de derecho son 777.800.

Fuente: Información suministrada por las ETC. Elaboró: CGR.

En relación con el cálculo de la CGR, el MEN señaló en su respuesta que “Con relación a la cantidad del estimativo de raciones no entregadas, es necesario considerar que en la etapa de planeación las entidades certificadas con base en los criterios de priorización y focalización establecidos en la Resolución 16432 de 2015, deben establecer las metas de atención y de entrega de raciones por tipo de complemento las cuales pueden modificarse durante el desarrollo de la vigencia considerando que la matrícula oficial es dinámica y durante el calendario se presentan variaciones en la cantidad de estudiantes registrados en cada institución, a razón de esto no es posible considerar un número de raciones no entregadas durante los tiempos en los

⁹ La primera pregunta de la entrevista fue: ¿En 2016 se prestó el servicio de alimentación escolar desde el inicio del calendario escolar y sin interrupciones? En caso negativo informar cuántos días dejó de prestarse el servicio, de qué fechas hasta qué fechas, cuántas raciones debieron entregarse en esos días, razones por las cuales no se prestó el servicio y acto administrativo o soporte de la suspensión si la hubo.

cuales las ETC no llevaron a cabo la ejecución del programa y/o en los tiempos que suspendió la atención por razones coyunturales como paro de maestros, de transporte, entre otros”.

Al respecto, la CGR realizó una estimación de las raciones que debieron entregar las ETC seleccionadas en la muestra, por los días de no prestación del servicio por razones diferentes a desescolarización, para aproximarse al efecto de la no prestación del servicio por problemas en la gestión del Programa. Es claro que la matrícula es dinámica, por esto el dato es una aproximación a partir de lo reportado por las ETC con base en la información de la población priorizada y sobre la cual realizan la contratación del servicio de alimentación escolar. En cuanto a las razones coyunturales a que alude la respuesta del MEN, como los paros de maestros y de transporte, éstas no fueron tenidas en cuenta en la observación porque tal como se indicó en el Cuadro 6, se consideraron razones diferentes a desescolarización, es decir que no se tuvieron en cuenta los días de no atención por actividades de desarrollo institucional o paros, como menciona el MEN en su respuesta. Finalmente, cabe señalar que en sus respuestas al Informe Preliminar de la CGR, ninguna de las ETC objetó el cálculo realizado por la CGR.

Para mayor claridad sobre la forma como se estimaron las raciones no entregadas en las ETC seleccionadas en la muestra y presentadas en la columna **C** del cuadro anterior, es preciso aclarar lo siguiente:

- La primera fuente de información fue el Anexo 2- *Contratación del servicio de alimentación escolar*, del numeral 8 de la solicitud de información de la CGR a las ETC, con la cual se establecieron días de no prestación del servicio, a partir de las fechas reportadas por el MEN de inicio del calendario escolar y las fechas reportadas por las ETC, de inicio de la prestación del servicio a través de los diferentes contratos suscritos en la vigencia.
- La segunda fuente de información fue la respuesta de las ETC al numeral 3 de la solicitud de información de la CGR planteada así: *“En 2016 se prestó el servicio de alimentación escolar desde el inicio del calendario escolar y sin interrupciones? En caso negativo informar cuántos días dejó de prestarse el servicio, de que fechas hasta que fechas, cuántas raciones debieron entregarse en esos días, razones por las cuales no se prestó el servicio y acto administrativo o soporte de la suspensión si la hubo.*
- Los días de no prestación del servicio en 2016 por razones diferentes a desescolarización presentados en la columna B, corresponden a aquellos días en que los estudiantes asistieron a clases en las IE, pero no recibieron alimentos por las razones señaladas en las columnas D a la I (*-No disponibilidad de recursos suficientes para el Programa durante toda la vigencia, -Cambio de administración, -Demoras y/o dificultades en procesos de contratación o en el empalme entre una y otra contratación, Demora en asignación y/o transferencia de recursos de cofinanciación MEN – Nación, -No se tramitaron oportunamente o no se aprobaron vigencias futuras y -Desconocimiento de la operación del Programa*), las cuales fueron planteadas por las ETC en la respuesta a la CGR.

Con relación a la estimación aproximada de raciones que debieron entregarse por los días en los que no se prestó servicio, deben considerarse además, las precisiones asociadas a la calidad de la información suministrada por las ETC y a la metodología de cálculo que se detallan en el cuadro “*Calidad de la información para el cálculo de las raciones no entregadas a partir de los días de no atención del PAE 2016*”, incluido dentro de la observación “*Calidad de la información suministrada por las ETC seleccionadas, el MEN y el DNP para la revisión de la línea de tiempo*”.

La exigencia de oportunidad del servicio de alimentación escolar, en cuanto a que debe ser provisto en relación exacta con los días del calendario escolar es porque la no prestación del servicio un día no es posible subsanarla después. El complejo proceso que va desde la determinación de recursos, su incorporación al presupuesto del nivel nacional, su correspondencia con el PAC, la distribución entre ET, la incorporación a los presupuestos locales, las acciones para el cumplimiento de los mecanismos de articulación, incluida la bolsa común, las exigencias mismas de los proyectos de inversión según la fuente que lo financia, todos ellos conforman una carga administrativa que termina perjudicando la eficiencia del Programa, por el riesgo inherente a cada etapa de este proceso que se ilustra con la cadena de valor del PAE presentada en este Informe. Cada fase del proceso requiere tiempo para ser llevada a cabo, generando riesgos de retraso, sea porque completar las actividades asociadas a tales fases dependen de variables no controlables o porque los responsables no cumplen su función en su debido momento. La consecuencia definitiva, es que esas ineficiencias, terminan en que no se entregue la alimentos a los niños en días que son parte de la jornada escolar, y dejar de atender oportunamente la alimentación escolar, estrictamente constituye una negación de un derecho y una afectación a la calidad del servicio educativo.

En el Anexo 5 – Línea de tiempo para la muestra de ETC se detalla la situación particular evidenciada en cada una de las ETC seleccionadas en la muestra de la CGR.

En respuesta a la observación, el MEN señala que de acuerdo con el Decreto 1852 y la Resolución 16432 de 2015, las ET deben garantizar la prestación del servicio de alimentación desde el primer día del calendario escolar y durante la respectiva vigencia. Al respecto, debe considerarse que el PAE es una estrategia **estatal**, en la cual se definió la corresponsabilidad de varios actores, de manera que la garantía del servicio no es exclusiva de las ET. La Sentencia T-273 de 2014 señaló también que “(...) *en virtud del mandato general del artículo 67 constitucional las entidades territoriales y el Ministerio de Educación Nacional tienen el deber de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. Así mismo, con fundamento en el artículo 44 superior, las mismas entidades tienen el deber constitucional de garantizarles a las niñas y los niños establecimientos apropiados y el acceso digno a la educación*”.

El MEN también indicó que “(...) el 2016 se convirtió en un año atípico debido a la implementación del decreto y la resolución y por los cambios de administraciones locales y departamentales en las que se vieron inmersas las entidades territoriales. Esto conllevó a que solo 24 de las 95 ETC lograran dar inicio a la operación desde el primer día del calendario escolar, las cuales fueron: Bogotá, Boyacá, Cali, Cesar, Ciénaga, Envigado, Facatativá, Floridablanca, Guainía, Huila, Ipiales, Itagüí, Lórica, Malambo, Manizales, Nariño, Pasto, Quibdó, Risaralda, Sabaneta, Tumaco, Turbo, Valledupar, Zipaquirá”. Lo anterior corresponde a lo observado por la CGR.

En cuanto a lo señalado por el MEN, respecto a que las 95 ETC recibieron parte del equipo de Monitoreo y control del PAE, acompañamiento, asistencia técnica y capacitación, para la CGR, a pesar de estas acciones no se logró en la mayoría de las ETC la iniciación oportuna y la prestación continua del servicio.

Observación No. 7. Calidad de la información suministrada por las ETC seleccionadas, el MEN y el DNP, para la revisión de la línea de tiempo.

El Sistema de Control Interno de las entidades públicas entre sus objetivos, definidos en el literal e del artículo 2° de la Ley 87 de 1993 (Congreso de la República de Colombia, 1993), contempla asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros. Por su parte, la Resolución 16432 de 2015, definió en su artículo 1°, numeral 6, el seguimiento y control del PAE, así:

“6.1. Monitoreo y Control: Tiene como fines principales verificar y controlar la operación del Programa de Alimentación Escolar del MEN y recolectar información confiable en forma eficiente, que sirva como insumo a los procesos desarrollados en los demás componentes del PAE. Así mismo tiene como propósitos formular y realizar seguimiento a los planes de acción de los componentes del PAE con el fin de generar alertas oportunas y acciones de mejora para el correcto desarrollo del programa”. (Subrayado fuera de texto).

Adicionalmente, se tienen en cuenta los criterios mencionados en la observación “Coherencia de la información presupuestal resultado de la ejecución del PAE”, en lo relacionado con el eje transversal del MECI de Información y Comunicación.

Para la revisión de los tiempos de planeación y contratación del PAE se solicitó información oficial a una muestra de ETC, al MEN y al DNP, sobre la cual se observaron deficiencias en cuanto a consistencia, coherencia y completitud que afectan finalmente su calidad y confiabilidad que se detallan en el Anexo No. 6. Deficiencias en los reportes base para línea de tiempo.

Así las cosas, los responsables del Programa en los diferentes niveles de gobierno, no cuentan con información fiable, de conformidad con el reporte que realizaron a la CGR, generando riesgo de toma de decisiones sesgadas a partir de esta información las cuales podrían afectar la gestión del Programa. Para la CGR,

estos problemas en la información limitaron las conclusiones de algunas líneas de análisis en el ejercicio auditor. Las causas de esta situación se asocian con debilidades en el seguimiento y control del Programa y en la comunicación y coordinación entre actores.

Subpregunta 1.3. ¿La disminución de la asignación inicial de la cofinanciación MEN para la vigencia 2016 y el cambio en los criterios de distribución de estos recursos afectaron la financiación del Programa?

Este análisis es de tipo cuantitativo y comparativo, a partir de la información proporcionada de manera específica por tres actores, a saber:

Ministerio de Educación Nacional

La CGR mediante oficio CDSS-AD-MEN-001, realizó al MEN, la siguiente solicitud de información: *“Cuantía de recursos asignados y ejecutados para el Programa por entidad territorial (certificada y no certificada) en 2016, por todas las fuentes de financiación de forma comparativa con 2015, en formato Excel, sin restricciones de búsqueda”*.

Como resultado de lo anterior el MEN proporcionó a esta auditoría, bases de datos en formato Excel, en las que se relaciona el monto de recursos asignados y ejecutados por cada ETC, en desarrollo del PAE.

Así mismo, el MEN publicó en su página de internet el último informe de la vigencia 2016, denominado *“Informe trimestral Programa de Alimentación Escolar en las 95 Entidades Territoriales Certificadas ETC”*. Este informe consolidado para el año, establece: *“El presente informe hace un recorrido por la operación del Programa de Alimentación Escolar en las 95 entidades territoriales entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2016, destacando las acciones de inicio de operación, modalidad de contratación, estado de transferencia de recursos de cofinanciación del MEN, estado de ejecución de bolsa común, visitas realizadas y demás novedades de operación”*. (negrita y subrayado fuera de texto).

El citado informe contiene la conformación de la bolsa común y los montos financiados por cada fuente, para la implementación del Programa PAE en cada una de las 95 Entidades Territoriales.

Departamento Nacional de Planeación

Mediante oficio CDSS-AD-MEN-002 la CGR solicitó al DNP: *Recursos asignados para alimentación escolar en 2015 y 2016 por entidades territoriales y fuentes (Regalías, SGP, Contratos Plan y otros)*.

En respuesta de esta solicitud, el DNP hizo llegar a la CGR, el Anexo 11. *“Distribución AE alimentación escolar SGP”*. En el que se detallan los recursos asignados

a cada entidad territorial, por concepto de la Asignación Especial para Alimentación del SGP. Así como el Anexo 12, “Distribución alimentación escolar SGP Educación”, en el que se especifica el monto de la asignación para educación a Departamentos, Distritos y Municipios certificados. “asignación población atendida (PAE) - doce doceavas 2016”.

Entidades Territoriales Certificadas

En desarrollo de esta auditoría a las 21 ETC seleccionadas se les solicitó diligenciar los siguientes anexos:

1. Bolsa Común: Este anexo presenta información sobre el proceso de asignación de recursos del PAE, su incorporación al presupuesto de la ETC, y la fecha real de giro desde el nivel nacional al territorial.
2. Contratación del Servicio de Alimentación Escolar: Contiene información de la contratación del servicio PAE durante la vigencia 2016, incluyendo planeación contractual, períodos y montos de los contratos suscritos, incluyendo adiciones.
3. Ejecución Presupuestal PAE: Recoge la asignación presupuestal del anexo 1 y muestra la real ejecución de los recursos asignados al PAE, por todas las fuentes, incluyendo obligaciones y pagos.
4. Ejecución Bolsa Común por Municipio (Solo para Departamentos). Solicita información que dé cuenta de la real ejecución de los recursos de la bolsa común en los diferentes municipios (ETNC), con el objeto de conocer la distribución de los recursos de todas las fuentes (nacional, departamental, y municipal) en el territorio objeto de intervención de la estrategia PAE.

De la comparación entre los reportes de ejecución del PAE, suministradas por los actores del Programa citados anteriormente, se obtuvieron los siguientes resultados:

Observación No. 8. Asignación de Recursos PAE.

Para Juan Cristóbal Bonnefoy una de las clasificaciones de la evaluación, es respecto a su propósito y “*En general los fines de a los que se dirige la evaluación, dependerán del objeto de ésta, pero en términos globales tiene que ver con la **generación de información para la toma de decisiones, como “conocimiento para la acción”***”. (Bonnefoy, 2005).

“*El por qué la evaluación importa, ya casi es un lugar común dentro de la literatura alrededor del tema, y su principal utilidad en el marco de la justificación de la acción pública, tiene que ver **finalmente con que a partir de datos fiables sobre los resultados se abre la posibilidad de informar y rendir cuenta a los ciudadanos sobre el uso de los recursos** y el grado de obtención de los objetivos propuestos (...)*”. (Bonnefoy, 2005).

“El análisis de la evaluación de la eficiencia mide y califica el recorrido entre medios y fines; es la proporción entre la utilización de insumos, recursos, costo, tiempo y la forma en que se relacionan los fines con los medios” (Salcedo, n.d.).

Resolución 16432 de 2015 Artículo 1 No 33 literal L: “Garantizar la prestación del servicio de alimentación desde el primer día del calendario escolar y durante la respectiva vigencia. Con el objeto de analizar la ejecución del PAE durante el 2016, se utilizó la asignación de recursos para cada vigencia, como un factor que proporciona elementos para determinar si la disminución de la asignación inicial de la cofinanciación MEN para la vigencia 2016 y el cambio en los criterios de distribución de estos recursos afectaron la financiación del Programa.

Dado que el efecto del cambio de modelo por parte del MEN para la asignación de recursos sólo es posible determinarlo a partir de la evaluación a nivel de las entidades territoriales, con base en la información suministrada por el MEN, el DNP y las ETC de la muestra, se estableció el porcentaje de variación en los recursos asignados para PAE en 2016 frente a 2015. Es pertinente aclarar que dentro de la muestra existen ETC en las que para la vigencia 2015 el programa era operado directamente por el MEN, por lo que no cuentan con otra fuente de información financiera distinta a este.

Luego de consolidar los datos de asignación y ejecución del PAE reportados tanto por el MEN como por la ETC, se procedió a determinar si los montos subieron o bajaron. La consolidación y el análisis tuvieron la limitación que los registros de las fuentes de información (MEN y ETC) eran disímiles, por lo cual los resultados del comparativo discreparon, según la fuente de información y en algunos casos se contradijeron en cuanto al sentido (aumento o disminución) del cambio. El cuadro No. 7 presenta el resultado de este ejercicio:

Cuadro N° 8. Comparación Recursos Asignados PAE 2015 y 2016

Cifras en pesos

ETC	INFORMACIÓN MEN			INFORMACIÓN ETC*		
	TOTAL PPTO 2015	TOTAL PPTO 2016	Aumento o Disminución	TOTAL PPTO 2015	TOTAL PPTO 2016	Aumento o Disminución
Antioquia	58.740.103.817	60.462.607.713	2,93	58.740.103.817	76.916.626.925	30,94
Apartadó	2.351.316.386	3.055.053.217	29,93	3.828.427.686	3.096.674.062	-19,11
Bolívar	32.442.423.842	30.879.348.025	-4,82	32.442.423.842	27.078.520.467	-16,53
Buenaventura	4.563.317.784	5.699.786.892	24,90	4.563.317.784	6.912.276.400	51,47
Cali	32.910.073.147	12.114.747.285	-63,19	3.828.427.686	59.909.223.917	1464,85
Caquetá	12.948.519.658	11.718.848.844	-9,50	12.948.519.658	10.561.038.271	-18,44
Chocó	25.804.513.302	27.933.110.548	8,25	20.408.524.909	22.241.377.655	8,98*
Guaviare	3.612.830.922	16.421.343.764	354,53	3.612.830.922	2.432.803.365	-32,66
Ipiales	3.459.321.993	3.348.623.763	-3,20	3.939.409.289	3.879.298.877	-1,53
Jamundí	1.926.769.758	2.336.817.424	21,28	2.605.281.122	2.298.419.955	-11,78
La Guajira						
Magdalena	25.149.746.938	48.340.037.217	92,21	25.149.746.938	42.493.907.916	68,96
Maicao						
Nariño	33.450.939.824	41.365.061.928	23,66	33.450.939.824	32.362.656.199	-3,25
Pasto	9.100.472.211	8.111.468.465	-10,87	9.100.472.211	9.607.336.845	5,57

ETC	INFORMACIÓN MEN			INFORMACIÓN ETC*		
	TOTAL PPTO 2015	TOTAL PPTO 2016	Aumento o Disminución	TOTAL PPTO 2015	TOTAL PPTO 2016	Aumento o Disminución
Putumayo	18.168.885.241	21.666.449.408	19,25	18.168.885.241	20.626.438.314	13,53
Quindío	6.245.260.326	6.550.160.260	4,88	249.967.338	8.512.424.514	3305,41
Sucre	24.694.669.445	28.535.729.338	15,55	24.694.669.445	17.025.227.580	-31,06
Vaupés						
Vichada	21.885.765.951	8.044.421.831	-63,24	21.885.765.951	4.421.345.065	-79,80
Villavicencio	11.295.096.820	3.939.918.771	-65,12	6.710.832.845	9.570.997.653	42,62
TOTAL	328.750.027.365	340.523.534.693		289.478.463.042	360.231.551.485	

Fuente MEN- ETC. Elaboró CGR.

*Los valores de la ETC Chocó se ajustan de acuerdo con su respuesta.

** Se aclara que para las ETC que no contaban con información de ejecución 2015, para efectos de determinar la variación del recurso, se tomó el dato reportado por el MEN.

Pese a las diferencias entre la información MEN y la ETC, al revisar las tendencias en algunas de las ETC, según las dos fuentes de información, hubo aumento en la disponibilidad financiera en seis, y los recursos disminuyeron de una vigencia a otra en las ETC Bolívar, Caquetá, Ipiales y Vichada, no obstante la divergencia en datos específicos, situación que es contraria al objetivo de universalización de este programa.

Las limitaciones que presentan los datos no permiten concluir de manera exacta si se presentó aumento o disminución de los recursos PAE en las demás ETC de muestra pues para ellas las dos fuentes muestran tendencia contraria. Esta situación es causada por debilidades en la comunicación y articulación entre el MEN y las ETC, que los llevan a presentar diferentes cifras acerca del mismo hecho, reduciendo el nivel de consistencia y confiabilidad de la información que da cuenta de los resultados del PAE.

Las inconsistencias mencionadas son por sí mismas evidencias de las deficiencias en coordinación intergubernamental y en conformación y control de la bolsa común, que inciden en los resultados del Programa.

Con el objetivo de contar con mayores elementos de juicio, sobre la situación estudiada, el equipo auditor continuó el análisis circunscrito a los recursos asignados en la vigencia 2016. Para ello se determinó el porcentaje de recursos girados por el MEN a las entidades territoriales de la muestra, previo al inicio del calendario escolar.

Dado que la Resolución 16432 de 2015 establece en su artículo uno numeral 33 literal L - 1.3 como función de las Entidades Territoriales, la de: *“Garantizar la prestación del servicio de alimentación desde el primer día del calendario escolar y durante la respectiva vigencia”*. Es decir, que se contempla el inicio de la prestación del servicio, paralelo al inicio del calendario escolar. Para ello, el servicio de alimentación escolar, debe ser contratado previo al inicio del calendario escolar. Lo cual requiere, *sine qua non*, adelantar los procesos de contratación con la anticipación

necesaria para garantizar el inicio del servicio en los términos exigidos en la Resolución 164232 de 2015.

A continuación se presentan los montos y porcentajes girados a cada ETC, de conformidad con las resoluciones expedidas por el MEN, en dos momentos:

- Resolución de Asignación de Recursos 16480 de 5 de octubre de 2015: Acto administrativo que autoriza la primera asignación de recursos desde el MEN para la operación del Programa PAE en 2016; esta resolución se materializa en giros que son efectuados hasta el 31 de diciembre de 2015.
- Resolución de Giro 000493 del 15 de enero de 2016: En la que se autoriza la contrapartida complementaria de financiación de PAE previo al inicio del calendario escolar, recursos que llegaron a la ETC una o dos semanas antes del inicio del calendario escolar.

Los resultados son los siguientes:

Cuadro N° 9. Porcentaje de recursos PAE asignados por el MEN a las ETC previo al inicio del calendario escolar 2016

ETC	Acto Administrativo	Asignación previo inicio del calendario escolar 2016	Asignación Final 2016	% de giro sobre asignación final
Antioquia	Resolución de Asignación de Recursos 16480 de 5/10/2015	4.019.564.570		5,23
	Resolución de Giro 000493 15/01/2016	35.348.482.957		
	TOTAL	39.368.047.527	76.916.626.925	51,18
Aparadó	Resolución de Asignación de Recursos 16480 de 5/10/2015	221.755.408		7,16
	Resolución de Giro 000493 15/01/2016	1.661.109.323		
	TOTAL	1.882.864.731	3.096.674.062	60,80
Bolívar	Resolución de Asignación de Recursos 16480 de 5/10/2015	1.822.323.402		6,73
	Resolución de Giro 000493 15/01/2016	16.025.707.912		
	TOTAL	17.848.031.314	27.078.520.467	65,91
Buena-ventura	Resolución de Asignación de Recursos 16480 de 5/10/2015	325.176.928		4,70
	Resolución de Giro 000493 15/01/2016	2.859.640.867		
	TOTAL	3.184.817.795	6.912.276.400	46,07
Cali	Resolución de Asignación de Recursos 16480 de 5/10/2015	0		0,00
	Resolución de Giro 000493 15/01/2016	0		
	TOTAL	0	59.909.223.917	0,00
Caquetá	Resolución de Asignación de Recursos 16480 de 5/10/2015	612.826.810		5,80
	Resolución de Giro 000493 15/01/2016	5.389.264.846		
	TOTAL	6.002.091.656	10.561.038.271	56,83
Chocó	Resolución de Asignación de Recursos 16480 de 5/10/2015	1.863.618.243		8,27
	Resolución de Giro 000493 15/01/2016	16.388.859.195		

ETC	Acto Administrativo	Asignación previo inicio del calendario escolar 2016	Asignación Final 2016	% de giro sobre asignación final
	TOTAL	18.252.477.438	22.526.335.160	81,03
Guavíare	Resolución de Asignación de Recursos 16480 de 5/10/2015	176.700.091		7,26
	Resolución de Giro 000493 de 15/01/16	1.553.919.591		
	TOTAL	1.730.619.682	2.432.803.365	71,14
Ipiales	Resolución de Asignación de Recursos 16480 de 5/10/2015	194.450.192		5,01
	Resolución de Giro 000493 de 15/01/16	1.710.015.896		
	TOTAL	1.904.466.088	3.879.298.877	49,09
Jamundí	Resolución de Asignación de Recursos 16480 de 5/10/2015	139.355.143		6,06
	Resolución de Giro 000493 de 15/01/16	1.225.504.110		
	TOTAL	1.364.859.253	2.298.419.955	59,38
Magdalena	Resolución de Asignación de Recursos de 5/10/2015	1.545.595.285		3,64
	Resolución de Giro 000493 de 15/01/16	13.592.131.102		
	TOTAL	15.137.726.387	42.493.907.916	35,62
Nariño	Resolución de Asignación de Recursos 16480 de 5/10/2015	1.623.329.315		5,02
	Resolución de Giro 000493 de 15/01/16	14.275.732.512		
	TOTAL	15.899.061.827	32.362.656.199	49,13
Pasto	Resolución de Asignación de Recursos 16480 de 5/10/2015	382.332.564		3,98
	Resolución de Giro 000493 de 15/01/16	3.362.273.673		
	TOTAL	3.744.606.237	9.607.336.845	38,98
Putumayo	Resolución de Asignación de Recursos 16480 de 5/10/2015	736.185.569		3,57
	Resolución de Giro 000493 de 15/01/16	6.474.095.022		
	TOTAL	7.210.280.591	20.626.438.314	34,96
Quindío	Resolución de Asignación de Recursos 16480 de 5/10/2015	358.399.623		4,21
	Resolución de Giro 000493 de 15/01/16	3.151.804.811		
	TOTAL	3.510.204.434	8.512.424.514	41,24
Sucre	Resolución de Asignación de Recursos 16480 de 5/10/2015	1.425.600.025		8,37
	Resolución de Giro 000493 de 15/01/16	12.536.879.880		
	TOTAL	13.962.479.905	17.025.227.580	82,01
Vichada	Resolución de Asignación de Recursos 16480 de 5/10/2015	216.147.586		4,89
	Resolución de Giro 000493 15/01/2016	1.900.825.102		
	TOTAL	2.116.972.688	4.421.345.065	47,88
Villavicencio	Resolución de Asignación de Recursos 16480 de 5/10/2015	4.354.956		0,05
	Resolución de Giro 000493 de 15/01/16	38.297.949		
	TOTAL	42.652.905	9.570.997.653	0,45

Fuente: Información MEN. Elaboró: CGR.

Se evidencia que con anterioridad al 15 de enero de 2016, las ETC de la muestra habían recibido de la fuente MEN recursos que individualmente representan un máximo de asignación del 8,37% (Sucre) y, en el otro extremo ET que no

recibieron recursos, como Cali (0%), para la contratación del PAE que debería implementarse a la par con el calendario escolar para iniciar entre la tercera y cuarta semana de enero en la mayor parte de las ETC.

Al respecto de la Observación el MEN precisa: *“Para iniciar los trámites contractuales que garanticen la operación desde el primer día de calendario escolar, las ETC pueden realizar los trámites de incorporación de recursos ante las Asambleas Departamentales y Consejos Municipales pertinentes con el acto administrativo que le asigne recursos a la ETC, de tal modo que no es necesario para realizar este proceso el desembolso inmediato de los recursos asignados. De los recursos de inversión MEN-PAE del PGN, el acto administrativo con el que pueden incorporar recursos las ETC es la resolución de asignación de recursos. El 10 de octubre de 2015, el MEN realizó la asignación inicial de los recursos MEN-PAE para la operación 2016, esta asignación fue el 62% del total de los recursos de inversión MEN-PAE finalmente distribuidos entre las ETC (resolución No. 16480 de 2015 - documento adjunto). Los recursos 2016 asignados mediante la resolución No. 16480 de 2015 fueron desembolsados en su totalidad el 01 de febrero de 2016 (resolución 000493). (Observación 8 – Anexos)”*.

Frente a los argumentos presentados, la CGR no desconoce que los trámites de contratación del servicio PAE puedan iniciarse con el acto administrativo de incorporación de recursos, no obstante el giro de los mismos es necesario para el adecuado cumplimiento de los compromisos contractuales. Además, es preciso resaltar que la observación se enfoca además de los tiempos de los giros, en el porcentaje de estos recursos y su representatividad frente a la totalidad de recursos asignados a la ETC para la vigencia 2016 y para ello la información de asignación y giro presentada en el informe coincide con los soportes enviados por el MEN a esta observación.

En relación con la precisión del MEN sobre los recursos 2016 asignados mediante la resolución No. 16480 de 2015, que fueron desembolsados en su totalidad el 01 de febrero de 2016, la CGR modificará la observación resaltando que estos recursos no se allegaron el 15 de enero, fecha de la resolución y que fue tomada por la CGR, sino que se desembolsaron el 01 de febrero, fecha posterior a la definida en la mayor parte de ETC como fecha de inicio del calendario escolar.

Además del MEN, en esta observación la CGR consideró los argumentos presentados por las ETC de Chocó, Vichada y Guaviare, haciendo las respectivas modificaciones y aclaraciones, no obstante para el caso de Guaviare no se realizan modificaciones, dado que su aclaración frente a recursos 2016 asignados al Departamento, coincide con el valor presentado en el informe preliminar.

Así de acuerdo con la precisión del MEN, el segundo porcentaje presentado refleja los recursos girados a las ETC a 01 de febrero de 2016 y no a 15 de enero de 2016 (fecha de expedición de la resolución), como disponible a esa fecha, para contratar la prestación del servicio desde el primer día del calendario escolar.

La Tabla demuestra que los montos asignados por el Nivel Nacional MEN, para la contratación del inicio de la operación del servicio en 2016 representan en los casos estudiados porcentajes menores al 9% del total de los recursos totales asignados para la vigencia en cada ETC, así mismo los giros de recursos se realizaron con poca antelación o después de la fecha en que debiera iniciarse la prestación, hechos que afectaron la oportunidad en el inicio del servicio. Esta afectación es atribuible a deficiencias en los procesos de asignación y giro de recursos que inciden en que las ETC no cuenten con el tiempo necesario, ni con la suficiente información financiera para desarrollar de forma adecuada los procesos de contratación, llevando a improvisaciones, suscripción de contratos por tiempos cortos, contratación a través de la figura de Urgencia Manifiesta y demás situaciones anteriormente señaladas. Todo lo cual deriva en ineficiente utilización del recurso, que se materializa, entre otros, en períodos de no atención al inicio del calendario escolar y montos que quedan sin utilizar al final de la vigencia.

Observación No. 9. Coherencia de la información presupuestal resultado de la ejecución del PAE en 21 ETC.

Decreto 1599 de 2005 por medio del cual se dispone la implementación del MECI en todas las entidades que hacen parte del ámbito de aplicación de la Ley 87 de 1993.

Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014: *“El MECI concibe el Control Interno como un conjunto de elementos interrelacionados, donde intervienen todos los servidores de la entidad, como responsables del control en el ejercicio de sus actividades; busca garantizar razonablemente el cumplimiento de los objetivos institucionales y la contribución de éstos a los fines esenciales del Estado; a su vez, persigue la coordinación de las acciones, la fluidez de la información y comunicación, anticipando y corrigiendo, de manera oportuna, las debilidades que se presentan en el quehacer institucional. Principios del Modelo Estándar de Control Interno.....3.3 Autogestión Capacidad de toda organización pública para interpretar, coordinar, aplicar y evaluar de manera efectiva, eficiente y eficaz la función administrativa que le ha sido asignada por la Constitución, la ley y sus reglamentos.*

Eje Transversal Información y Comunicación

La Información y Comunicación tiene una dimensión estratégica fundamental por cuanto vincula a la entidad con su entorno y facilita la ejecución de sus operaciones internas, dándole al usuario una participación directa en el logro de los objetivos. Es un factor determinante, siempre y cuando se involucre a todos los niveles y procesos de la organización.

Información y Comunicación Externa

Éste elemento debe garantizar que efectivamente la interacción de la entidad con las partes interesadas y la ciudadanía estén enfocadas a la construcción de lo público y a la generación de confianza, mediante la definición de políticas de comunicación, participación ciudadana, de

comunicación de gestión y resultados y la formulación de parámetros que orienten el manejo de la información” (DAFP, 2014).

La Resolución 16432 de 2015: Art1. 6. Sobre Seguimiento y control del PAE, establece:

6.1. Monitoreo y control: Tiene como fines principales verificar y controlar la operación del Programa de Alimentación Escolar del MEN y recolectar información confiable en forma eficiente, que sirva como insumo a los procesos desarrollados en los demás componentes del PAE. Así mismo tiene como propósitos formular y realizar seguimiento a los planes de acción de los componentes del PAE con el fin de generar alertas oportunas y acciones de mejora para el correcto desarrollo del Programa”. (subrayado y negrita fuera de texto).

En el marco de la pregunta, acerca de si la disminución de la asignación inicial de la cofinanciación MEN para la vigencia 2016 y el cambio en los criterios de distribución de estos recursos afectaron la financiación del Programa y del procedimiento de análisis cuantitativo descriptivo de los recursos de PAE seleccionado para dar respuesta a esta pregunta, el equipo auditor procedió a consolidar en una matriz, la información reportada por las entidades territoriales con la asignación y ejecución del PAE en los tres anexos solicitados: Anexo 1: “Bolsa Común”; Anexo 2: “Contratación del Servicio de Alimentación Escolar”; Anexo 3: “Ejecución Presupuestal PAE” y, “Anexo 4: “Ejecución Bolsa Común por Municipio” aplicable para los Departamentos. Así mismo el equipo incorporó en esta matriz la información proporcionada por el MEN, sobre la “Cuantía de recursos asignados y ejecutados para el Programa por entidad territorial (certificada y no certificada) en 2016, por todas las fuentes de financiación de forma comparativa con 2015” para cada una de las ETC de la muestra. Finalmente, el equipo incorporó la información de conformación de la bolsa común de cada ETC, presentada por el MEN en el “Informe trimestral Programa de Alimentación Escolar en las 95 Entidades Territoriales Certificadas ETC” (MEN, 2016b).

Con el objeto de comparar las cifras de asignación y tener una visión de la situación financiera del PAE desde cada una de las fuentes de recursos aplicables a cada caso, se llegó a la construcción de la matriz presentada en el Anexo No. 7 del presente informe, que contiene los montos reportados por cada ETC de la muestra de manera consolidada.

Respecto de la Matriz mencionada (Anexo No. 7), es necesario hacer las siguientes precisiones:

- La información contenida en ella refleja el dato reportado por el MEN o por la ETC en el correspondiente anexo o informe. Los datos no fueron objeto de ningún cambio.

- La información presentada por el MEN – Componente Financiero, en las fuentes de SGP Educación y SGP Alimentación Escolar, fue cotejada con la reportada por el DNP sobre estas asignaciones, encontrando coincidencia en todos los casos.
- La información presentada es la recibida en los reportes mencionados. En algunos casos los datos presentan diferencias considerables que pueden obedecer a errores de digitación o de inadecuada comprensión de la información solicitada.
- Es posible que los recursos girados directamente a las ETNC, sean contemplados por un actor dentro de una fuente de recursos y por otro actor en una fuente diferente. Por ejemplo, para el caso de los Departamentos, el MEN reporta un monto de recursos en la fuente “*Doce doceavas y mayor valor SGP Alimentación Escolar*”, como asignación consolidada de estos recursos para el Departamento; no obstante, estos recursos son girados al municipio y sólo cuando, a través de convenio u otra figura en la que el municipio incorpora sus recursos a la bolsa común, éstos se registran en la ejecución presupuestal de los Departamentos, en la mayoría de los casos observados fueron clasificados como fuente “*Recursos Propios municipales*” o similares. Pese a lo anterior, al final se debería llegar al mismo total, independientemente de la fuente bajo la cual se reporten.

Resultado de la conformación de la matriz se encuentran diferencias considerables entre los distintos datos reportados, que impiden pronunciarse de fondo acerca de la ejecución real de los recursos y emitir conclusiones respecto del comportamiento del presupuesto.

Sin embargo, se destaca que el propósito de la conformación de esta matriz, más que advertir diferencias para que sean justificadas por el MEN o las ETC, es visualizar de manera integral la debilidad estructural en el seguimiento de la financiación del PAE, y evidenciar los flujos de información y de recursos, que se ven reflejados en las cifras presentadas. Por ser un Programa en el que confluyen múltiples fuentes de recursos; no obstante, la financiación del PAE resulta compleja, y con la información actual, es muy difícil establecer quién contribuyó o no con la responsabilidad que le corresponde a cada uno de los actores en la cadena del ciclo de financiación.

Por tanto, a partir de este ejercicio se concluye que existen debilidades en los canales de comunicación definidos entre el MEN y las ETC, que no permiten que la información inter-organizacional e intra-organizacional, resultado de la ejecución del PAE y reportada por los diferentes actores, sea consistente.

El MEN en su respuesta, presenta las acciones desarrolladas en 2016 en el tema de sistemas de información y reportes, para ello resalta el convenio suscrito con la “*Contaduría General de la Nación CGN, para la transmisión y uso de la información del programa de alimentación escolar en el sistema chip*”, así mismo la expedición de la resolución que establece las condiciones del reporte en el CHIP. Consistente con lo anterior, presenta evidencias de las capacitaciones y visitas técnicas a las ETC para el manejo del sistema CHIP.

Al respecto del resultado de estas acciones de seguimiento comenta: “(...) *que algunas ETC no reportaron de forma oportuna las cifras solicitadas en este aplicativo, inclusive hubo algunas que no realizaron los reportes establecidos durante todo el año 2016 ... situación que genera incertidumbre en el seguimiento y monitoreo de los recursos por la falta de información, reduciendo la capacidad de realizar una auditoría más minuciosa a estos recursos por parte del MEN*”.

A partir de lo anterior se confirma que existen debilidades en el manejo de la información financiera del programa, que a través de esta AD fueron visibilizadas en el reporte consolidado de recursos construido a partir de las diferentes fuentes de información (ETC y MEN) que presenta múltiples diferencias. Así no obstante se cuente en el programa con herramientas tecnológicas para la consolidación y reporte de la información financiera por parte de las ETC, estas herramientas no han cumplido el propósito definido por el MEN en su respuesta es decir : “*Todo esto con el ánimo de desarrollar un sistema de información confiable que consolidara la información financiera del programa y que permitiera su análisis oportuno....lograr hacer un seguimiento eficaz sobre las cifras reportadas por cada ETC en este aplicativo.*” De forma que si todos los actores manejaran la misma información, el reporte no tendría diferencias.

La CGR así mismo, de conformidad con la respuesta de las ETC contempló modificaciones al Anexo No. 7, incorporando la nueva información proporcionada por las ETC Bolívar y Nariño.

Lo hechos presentados en la observación son causados por fallas en la definición y clarificación de criterios al respecto de la propia ejecución del programa, la falta de reglas para el tratamiento de los datos que impiden la homogeneidad en las bases de datos con las cuales se registra y consolida información PAE, que las bases no incluyan los mismos componentes, que los agrupamientos no sean similares o que los reportes o tengan diferentes cortes, conllevando a inexactitudes, divergencias en la información, fuente y en los consolidados que afectan su calidad y confiabilidad, con el riesgo que, basados en ella, los responsables del programa en los diferentes niveles puedan tomar decisiones contrarias o erróneas que afectan la gestión del programa y de manera directa la prestación del servicio. Adicionalmente, distorsionan los indicadores que incluyan variables financieras.

Observación No. 10. Análisis “Consolidado Reporte de Información ETC y MEN PAE 2016”: Seguimiento recursos CONPES 151, Regalías, SGP y Propios.

La Ley 489 de 1998 establece en su artículo 3º sobre Principios de la función administrativa:

*“La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, **eficiencia**, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen”.*

De igual forma en el artículo 6 sobre el Principio de Coordinación señala:

“Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales”. (Negrita fuera de texto).

La Ley 872 de 2003 “por la cual se crea el Sistema de Gestión de la Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios” (Congreso de la República de Colombia, 2013).

Decreto 4110 de 2004: “Por el cual se reglamenta la Ley 872 de 2003 y se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública” (Presidencia de la República de Colombia, 2004).

La Norma NTCGP 1000: 2009 establece:

“Requisitos generales. Orientaciones sobre los elementos comunes de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública y el Modelo Estándar de Control Interno Intencionalidad de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública:

*Garantizar que se cuenta con los recursos físicos, financieros, humanos y de **información** (requisitos del cliente, legales aplicables y procedimientos) requeridos para la operación eficaz de los procesos” (DAPR, 2009).*

La Resolución 16432 de 2015 en su artículo 6 sobre SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL PAE, establece:

*“6.1. **Monitoreo y control:** Tiene como fines principales verificar y controlar la operación del Programa de Alimentación Escolar del MEN y recolectar información confiable en forma eficiente, que sirva como insumo a los procesos desarrollados en los demás componentes del PAE. Así mismo tiene como propósitos formular y realizar seguimiento a los planes de acción de los componentes del PAE con el fin de generar alertas oportunas y*

acciones de mejora para el correcto desarrollo del Programa". (Subrayado y negrita fuera de texto).

Al revisar la matriz obtenida al consolidar la información de asignación y ejecución de recursos, que contiene tanto información del MEN como de las ETC seleccionadas en la muestra, disponible en el Anexo No. 7 en relación con los recursos de financiación del PAE en 2016, fue posible evidenciar las siguientes situaciones:

Recursos CONPES 151.

De las 21 ETC incluidas en la muestra, ninguna reportó ejecución de recursos de la fuente Conpes 151 del PAE, con excepción de Jamundí y Antioquia. Vale la pena destacar que en el momento de la visita de campo desarrollada en el Departamento de Antioquia, la administración no contaba, con la información respecto de las asignaciones y ejecuciones por concepto de la fuente de recursos Conpes 151, relacionado con la compensación para municipios generadores de regalías directas, no obstante, esta información fue complementada posteriormente por la ETC.

En desarrollo de este estudio fue posible identificar que el PAE no cuenta con mecanismos de comunicación y asistencia entre niveles de gobierno, ni de patrones claros y eficaces de reporte y seguimiento de la ejecución de recursos por parte de las ETC respecto de las ETNC beneficiarias, que puedan hacer parte de la bolsa común, incluso en algunos casos los Departamentos, desconocen si tales recursos hacen parte o no de los aportados por las ETNC.

Recursos Asignados por el Sistema General de Regalías:

Existen diferencias considerables entre la información reportada por cada actor respecto de la fuente regalías, tal como se puede evidenciar en el Anexo No. 7.

La visita de campo al departamento de Vichada ilustró tales diferencias. Sucede que de acuerdo con la información del MEN, para la vigencia 2016 el departamento contaba con recursos de Regalías, en cuantía de \$4.921 millones. No obstante, en la información de la ETC no existía reporte al respecto. Según la explicación que la CGR recibió del Departamento, Vichada tiene aprobado un proyecto de regalías para la población escolar que permanece en instituciones educativas de tiempo completo (Internados) del Departamento y otro proyecto de regalías para población PAE, que se ejecuta durante la vigencia 2017.

Esta situación también fue observada (Ver anexo No. 7) en Antioquia, Bolívar y Guaviare, para las que el MEN reporta montos asignados por regalías; sin

embargo, en sus reportes la ETC no hace ninguna referencia tales recursos. Así, se presentan dificultades para el seguimiento a los recursos asignados para PAE a través de las regalías, dado que en los casos observados, el MEN puede reportarlos como ejecutados en una vigencia y la ETC puede reportarlos en otro vigencia o no reportarlos.

Recursos SGP Asignación especial para alimentación escolar y recursos propios municipales.

Respecto de la bolsa común, también se evidenciaron situaciones en las que las ETC no tienen ninguna relación con sus ETNC con respecto a la conformación de esta bolsa.

A partir de la información reportada en el Anexo 4 de la solicitud de información de la CGR, Ejecución de la bolsa común, se analizó con algún grado de detalle, la conformación de la bolsa y los recursos aportados, identificando que en muchos casos solo se reporta la información de SGP aportada por el municipio, pero no es posible identificar la proporción de recursos de la bolsa común ejecutada en determinado municipio.

Las ETC que reportan información respecto de sus municipios no certificados son: Antioquia, Caquetá, Chocó (quien conoce del monto de los recursos asignados más no su ejecución), Guaviare, Magdalena (solo presenta la información del municipio de Guamal), Nariño, Quindío y Vichada. Contrario a lo anterior las ETC de Bolívar, Sucre y Putumayo, no cuentan con ninguna información acerca de la ejecución de los recursos asignados para PAE en sus municipios no certificados. Además La Guajira y Vaupés, no hicieron reportes de información; así en estas últimas ETC no existen flujos de información adecuados ni controles efectivos sobre de la ejecución de recursos del PAE.

Cuando las ETC presentaron información más detallada acerca de sus ETNC, fue posible realizar pruebas entre el monto aportado por las ETNC a la bolsa común y los recursos de SGP asignación especial girados directamente a los municipios, encontrándose lo siguiente:

Existen Departamentos que conformaron bolsa común, sin embargo, los recursos aportados por cada ETNC a la bolsa son diferentes y en algunos casos menores que los asignados por la fuente SGP, Asignación Especial para Alimentación Escolar. Así mismo, existen municipios que no se vinculan a esta bolsa y ejecutan esos de manera independiente y sobre los que el sistema de control no cuenta con información.

Para el caso de Caquetá: De acuerdo con la información presupuestal reportada, de los 15 municipios no certificados del Departamento, ocho se unieron a la bolsa común, a través del aporte de recursos del municipio. No obstante, estos aportes ascendieron a \$606 millones, pero de conformidad con la información del MEN y del DNP, los recursos girados a las ETNC, por concepto de Asignación Especial PAE, ascendieron durante 2016 a \$2.056 millones, lo que implica que solo el 29% de esos recursos se ejecutaron a través de este mecanismo de articulación; el restante 61%, fue ejecutado directamente por los municipios, lo que genera riesgos en la eficiencia de los recursos, dado que a pesar de existir una bolsa común es posible hacer ejecuciones por fuera de ella, por parte de los municipios que firmaron acuerdo y definitivamente por parte de los municipios que no hacen parte de la bolsa común. Aunado a que sobre estos últimos municipios, no existe ninguna información de tal ejecución.

En Quindío también se observan diferencias entre la Asignación PAE y el aporte de la bolsa común:

Cuadro N° 10. Asignación Especial SGP vs recursos municipales incorporados en la bolsa común Departamento del Quindío

Quindío	Asignación SGP PAE DNP	Monto incorporado a la Bolsa Común. (Rec.Municipales).	Diferencia
Buenavista	\$8.082.122	\$8.585.288	\$503.166
Calarcá	\$133.728.435	\$137.090.545	\$3.362.110
Circasia	\$56.210.389	\$99.127.000	\$42.916.611
Córdoba	\$17.409.172	\$15.393.692	-\$2.015.480
Filandia	\$30.216.090	\$29.346.633	-\$869.457
Génova	\$26.100.019	\$25.362.000	-\$738.019
La Tebaida	\$102.621.099	\$100.843.200	-\$1.777.899
Montenegro	\$106.975.397	\$154.979.200	\$48.003.803
Pijao	\$24.558.542	\$15.000.000	-\$9.558.542
Quimbaya	\$87.611.724	\$91.762.800	\$4.151.076
Salento	\$16.757.889	\$77.117.600	\$60.359.711
Total	\$610.270.878	\$754.607.958	\$144.337.080

Fuente: Información ETC Quindío Anexo 4 y Reporte DNP Asignación Especial PAE SGP. Elaboró: CGR.

A partir de estos casos se concluye que existen fallas en la articulación de la bolsa común, que impiden determinar su real conformación, a nivel de los Departamentos. Encontrando que es posible ejecutar recursos por fuera de ella en un Departamento con bolsa común, y que no todos los recursos de la asignación especial sean incorporados a dicha bolsa.

El Ministerio en su respuesta, se limita a definir nuevamente que cuenta con “un componente en el Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP”. Así mismo, resalta la expedición de la Resolución 19530 de 2016 que definen las condiciones del reporte en el CHIP y luego explica los formularios a diligenciar en este sistema.

Además, dado que el MEN argumenta que la información reportada en el CHIP es base para el seguimiento y monitoreo de los recursos destinados para el Programa de Alimentación Escolar PAE, el resultado de la efectiva implementación del sistema sería que todos los actores contarán con la información sobre la ejecución del PAE en su territorio en un período de tiempo y así mismo esta información cruzará con la reportada por el Ministerio. Por el contrario existe información disímil sobre los mismos hechos, que luego de ser comunicada a las ETC presenta mínimas modificaciones, persistiendo las diferencias desde las diferentes fuentes.

El Departamento de Antioquia en su respuesta hace una anotación específica frente a los Recursos asignados mediante CONPES 151, en los siguientes términos. “Aunque el Departamento de Antioquia está enterado de las asignaciones de diferentes fuentes, no se tiene la posibilidad de dirigir su disposición, los recursos de referencia son administrados por los alcaldes de los municipios a los que les asiste la autonomía en la forma de gasto”. Situación que es consistente con las debilidades evidenciadas para el uso del mecanismo de articulación de la bolsa común.

Por lo anterior es claro que los mecanismos de seguimiento y control a los recursos destinados para el programa de alimentación escolar presentan debilidades, que no permiten capturar la totalidad de la información de ejecución del Programa desde todos los niveles de gobierno. Y por tanto no se cuenta con información completa y confiable que sirva de base para la toma de decisiones.

Observación No. 11. Inejecuciones Presupuestales en desarrollo del PAE:

Ley 489 de 1998: “**Artículo 3º.-** Principios de la función administrativa: La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, **eficiencia**, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen...”. (negrita fuera de texto)

“**Artículo 6º.-** Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales”.

La pauta de eficiencia que se adopta para el análisis de eficiencia está desarrollada en el numeral 11 de la ISSAI 300 “El principio de eficiencia significa obtener el máximo (resultado) de los recursos disponibles. Se refiere a la relación entre recursos utilizados y productos entregados, en términos de cantidad, calidad y oportunidad”.

De acuerdo con lo definido por Roberto Salcedo Aquino en su documento Auditorías de Desempeño: “El análisis de la evaluación de la eficiencia mide y califica el

recorrido entre medios y fines; es la proporción entre la utilización de insumos, recursos, costo, tiempo y la forma en que se relacionan los fines con los medios” (Salcedo, 2015).

A lo largo de este proceso de evaluación denominado auditoría de desempeño, se ha analizado la eficiencia del programa mediante el uso de varios indicadores, complementarios entre sí. Para este caso, de acuerdo con la información de inejecuciones reportada a la CGR, por las ETC seleccionada como muestra para estudio, se determinó el porcentaje de recursos asignados a PAE que no se ejecutaron durante la vigencia 2016. Obteniendo los siguientes resultados:

Cuadro N° 11. Inejecuciones de recursos 2016 ETC seleccionadas

ETC	Valor inejecuciones	% sobre asignación final PAE
Guaviare	1.156.639.253	47,54
Villavicencio	3.298.006.368	34,46
Cali	18.629.404.659	31,10
Jamundí	463.784.705	20,18
Chocó	3.410.775.289	15,14
Putumayo	3.011.942.932	14,60
Buenaventura	734.223.473	10,62
Nariño	3.102.287.332	9,59
Pasto	494.207.999	5,14
Caquetá	493.714.624	4,67
Quindío	381.662.635	4,48
Ipiales	137.805.093	3,55
Magdalena	993.154.676	2,34
Bolívar	621.509.604	2,30
Apartadó	14.197.494	0,46
Sucre	47.801.760	0,28
La Guajira	No reportó información.	
Maicao	No reportó información.	
Vaupés	No reportó información.	

Fuente ETC. Elaboró CGR

La información presentada está organizada de acuerdo con el porcentaje que representan los recursos no ejecutados, frente al total de presupuesto asignado para la operación del PAE en cada ETC durante la vigencia 2016.

Se encontraron situaciones como la de Guaviare, donde el 47% de los recursos no fueron ejecutados durante la vigencia. Así mismo llaman la atención Cali y Villavicencio, con porcentajes de inejecución superiores al 30% de los recursos totales asignados para 2016. Para el caso de los Departamentos de Antioquia y Vichada, donde fue posible recolectar información directamente en la fuente ETC, se conocieron situaciones particulares así:

Antioquia:

Esta ETC que cuenta con 117 municipios no certificados, afirmó en la visita, que ejecutó todos los recursos. No obstante, hay \$1.890 millones de rezago presupuestal, para cubrir las cuentas de cobro que están pendientes de ser entregadas por los operadores, luego de la recolección y consolidación de la información de raciones entregadas. Por tanto, con corte a mayo de 2017, no se tenía definido el monto de recursos no ejecutados.

Así mismo, en la visita se estableció que la ETC Antioquia no aceptó los \$1.840 millones que le fueron asignados a través de la figura de Contrato Plan, por lo que a pesar de ser reportados por el MEN, como una fuente asignada al Departamento y a los municipios certificados del mismo, realmente estos recursos nunca salieron del DNP.

Vichada:

En Vichada, también con corte a mayo de 2017, no se tenía definido el monto de inejecuciones, dado que existen períodos de atención pendientes de liquidar y recursos por liberar, por lo que \$582 millones se encuentran bajo la figura de rezago presupuestal.

Teniendo en cuenta que sí se relacionan, medios con fines y recursos con resultados, estos “sobrantes” son materia de análisis especial, puesto que paradójicamente, se trata de un programa que presenta como una de sus más graves problemáticas, la falta de recursos para su financiamiento y que la mayor parte de las entidades territoriales está lejos de alcanzar la universalidad.

Por todo lo anterior, observamos que estos recursos no ejecutados, no son en sí producto de la operación como tal; sino el resultado de las debilidades del programa mencionadas a lo largo de este documento.

Así pues, el que al cerrar la vigencia 2016, 7 de las 18 ETC que reportaron información tengan porcentajes de inejecución superiores al 10%, 2 no tengan claridad del monto de recursos y en un caso particular haya devuelto recursos, son soporte de que la asignación y utilización de recursos en este programa no es eficiente.

El MEN en su respuesta argumenta “*que la existencia de remanentes al finalizar la ejecución del programa son plausibles*” y la CGR no desconoce que en desarrollo de la operación puedan quedar recursos sin ejecutar, no obstante el MEN resalta “*sin embargo, cuando los recursos de inejecución ascienden a cuantías altas se debe a inconvenientes presentados por las ETC que hacen que el inicio de ejecución del programa se*

retrase"... Y finaliza su argumentación afirmando que "los inconvenientes presentados son ajenos a su voluntad quien para la vigencia 2016, cumplió con la asignación y transferencia oportuna de los recursos....". ante las inejecuciones de recursos que presentaron las ETC en la vigencia 2016, el MEN solicitó que aquellos recursos trasferidos por el nivel central, que por su naturaleza no sean sujetos a reintegro, fueran incorporados a los presupuestos de la siguiente vigencia".

Al respecto la CGR no comparte la idea de que estos hechos sean imputables a un solo actor del Programa y que estos resultados estén fuera la margen de acción del MEN, dado que como coordinador del programa es el llamado a implementar herramientas para evitar estas situaciones.

La ETC Villavicencio se pronunció al respecto de la observación en los siguientes términos: "Si bien es cierto que el porcentaje de inejecuciones para el desarrollo del PAE en la vigencia 2016 corresponde al 34.46% esto se debe a que el MEN asignó la mayoría de recursos para la cofinanciación del PAE durante el segundo trimestre de 2016, fecha en la cual ya se encontraba en página del SECOP la publicación del aviso de convocatoria a participar en el proceso de selección por licitación pública la operación del PAE con recursos del SGR que fueron aprobados para la ejecución del Proyecto "Fortalecimiento a la permanencia educativa de los estudiantes matriculados en las IEO a través del Programa de Alimentación Escolar en Villavicencio" el cual se debía cumplir con su cronograma de ejecución; razón por la cual, la ETC Villavicencio no utilizó los recursos asignados por el MEN sino hasta el último trimestre del año 2016 para adicionar el contrato 679 de 2016 por el término de diez (10) días calendario escolar, en los cuales se invirtieron \$ 667.660.660 (pesos), que permitieron garantizar la operación del PAE hasta el final del calendario escolar".

Así mismo, la ETC Antioquia argumentó: "En relación con los recursos de contratos plan asignados para Jornada Única, cuyo propósito era reforzar minutas en la región de Atrato y Gran Darién, la ETC decidió no recibirlos, muchos municipios no los ejecutan y recibirlos en octubre de 2016, no se consideró pertinente, pues se tuvo conocimiento de estos recursos en el mes de septiembre del mismo año".

Para la CGR las inejecuciones tienen dos causas. Las inherentes a la prestación del servicio relacionadas con las suspensiones de la asistencia de los niños, las calamidades públicas, el ausentismo y los demás factores no controlables que llevan a que no hay forma de prestar el servicio o porque no están los estudiantes, porque no se realiza la jornada escolar o porque por las condiciones climáticas o geográfica no es posible llevar los alimentos hasta donde están los niños; éstas pueden considerarse inherentes a la operación del PAE y no se relacionan con la eficiencia del programa.

Sin embargo, existen otras causas como las debilidades de la planeación financiera, los procesos de presupuestación que incluyen la decisión de cuerpos colegiados, órganos específicos según el recurso, que el grueso de la distribución y asignación de recursos a las entidades territoriales no se haga con anterioridad al inicio del calendario escolar y que haya asignaciones y giros que

inoportunamente se hacen en fechas que imposibilitan realizar todo el proceso desde la planeación hasta la ejecución antes de la terminación del calendario escolar, asociadas con la forma como intervienen los distintos niveles gubernamentales respecto de las cuales es factible el mejoramiento de los procesos. Específicamente sobre estas últimas, es que la CGR llama la atención.

Observación No. 12. Sistema de Seguimiento MEN a la ejecución del PAE.

El Decreto 1599 de 2005 dispone la implementación del Modelo Estándar de Control Interno MECI en todas las entidades que hacen parte del ámbito de aplicación de la Ley 87 de 1993 (Presidencia de la República de Colombia, 2005).

Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014: *“El MECI concibe el Control Interno como un conjunto de elementos interrelacionados, donde intervienen todos los servidores de la entidad, como responsables del control en el ejercicio de sus actividades; busca garantizar razonablemente el cumplimiento de los objetivos institucionales y la contribución de éstos a los fines esenciales del Estado; a su vez, persigue la coordinación de las acciones, la fluidez de la información y comunicación, anticipando y corrigiendo, de manera oportuna, las debilidades que se presentan en el quehacer institucional”.* *“Principios del Modelo Estándar de Control Interno” (...)* 3.3 Autogestión Capacidad de toda organización pública para interpretar, coordinar, aplicar y evaluar de manera efectiva, eficiente y eficaz la función administrativa que le ha sido asignada por la Constitución, la ley y sus reglamentos (...)

Eje Transversal Información y Comunicación

La Información y Comunicación tiene una dimensión estratégica fundamental por cuanto vincula a la entidad con su entorno y facilita la ejecución de sus operaciones internas, dándole al usuario una participación directa en el logro de los objetivos. Es un factor determinante, siempre y cuando se involucre a todos los niveles y procesos de la organización. (...)

Información y Comunicación Externa

Éste elemento debe garantizar que efectivamente la interacción de la entidad con las partes interesadas y la ciudadanía estén enfocadas a la construcción de lo público y a la generación de confianza, mediante la definición de políticas de comunicación, participación ciudadana, de comunicación de gestión y resultados y la formulación de parámetros que orienten el manejo de la información”.

Conforme a la evaluación realizada sobre el monto y porcentaje de los recursos no ejecutados por las ETC de la muestra, esta información se comparó con la reportada por el MEN a la CGR, como monto de inejecuciones por ETC. Específicamente en los resultados de la columna (3): *“(3) Corresponde a reporte de las ETC a través del equipo de monitoreo y control de PAE de valores a no ejecutar en la vigencia 2016”.* Los resultados obtenidos al comparar la fuente de información ETC y MEN son los siguientes:

Cuadro N° 12. Comparación Monto Inejecuciones 2016

ETC	INFO MEN*	INFO ETC	Diferencia
	Operación PAE 2016 (3)	Inejecuciones	
Antioquia	1.703.763.549	1.890.975.964	187.212.415
Apartadó	0	\$ 14.197.494	14.197.494
Bolívar	0	621.509.604	621.509.604
Buenaventura	0	734.223.473	734.223.473
Cali	3.124.190.000	18.629.404.659	15.505.214.659
Caquetá	0	493.714.624	493.714.624
Chocó	407.569.152	3.410.775.289	3.003.206.137
Guaviare	36.974.622	1.156.639.253	1.119.664.631
Ipiales	0	137.805.093	137.805.093
Jamundí	0	463.784.705	463.784.705
La Guajira	5.087.708.822		
Magdalena	71.039.705	993.154.676	922.114.971
Maicao	0		
Nariño	0	3.102.287.332	3.102.287.332
Pasto	96.731.455	494.207.999	397.476.544
Putumayo	1.062.000.000	3.011.942.932	1.949.942.932
Quindío	0	381.662.635	381.662.635
Sucre	0	47.801.760	47.801.760
Vaupés	0		
Vichada	0	582.971.365	582.971.365
Villavicencio	446.666.411	3.298.006.368	2.851.339.957
TOTAL	12.036.643.716	39.465.065.225	32.516.130.331

FUENTE: MEN – ETC- Elaboró: CGR

*Corresponde a reporte de las ETC a través del equipo de monitoreo y control de PAE de valores a no ejecutar en la vigencia 2016

El anterior cuadro, muestra que la información proporcionada por los actores del Programa frente a un tema específico como es inejecuciones 2016, es disímil y que los datos proporcionados por el Sistema de Seguimiento del MEN, para este caso, no coinciden con la realidad presentada por las ETC, por lo que se evidencia que existen fallas de comunicación y coordinación entre estos dos actores fundamentales para el Programa PAE.

El MEN presenta respuesta en los siguientes términos: “Conforme a lo establecido en esta observación, en efecto el MEN solicitó a las ETC el reporte del monto de los recursos de inejecución durante la vigencia 2016; posterior a la entrega del reporte, desde el MEN se envió mediante comunicado oficial las instrucciones específicas a las ETC para que los recursos que por su calidad no fueran sujetos de reintegro, se destinaran a la ejecución del programa en la vigencia 2017 (Observación 12 - Anexos); en este contexto, el MEN consideró que el reporte entregado por las ETC atendió a la realidad de su inejecución que no debería diferir al entregado por estas entidades a la CGR en el marco de esta auditoría”.

El Ministerio en su respuesta aduce que solicitó el reporte del monto de los recursos de inejecución de 2016 y consideró que éste no debería variar del reportado por las ETC. No obstante, dadas las diferencias ostensibles, el MEN no presenta argumentos al respecto, lo que evidencia que la información base para el seguimiento y control del programa puede presentar diferencias con la información real de cierre de una vigencia. Sin embargo es clara para la CGR la disposición de

que “los recursos que por su calidad no fueran sujetos de reintegro, se destinaran a la ejecución del programa en la vigencia 2017”.

Al respecto de esta misma observación las ETC manifestaron:

Antioquia: “Debido a la solicitud del Ministerio de Educación Nacional de informar los recursos que no se deben ejecutar al culminar la vigencia 2016 se dio un dato estimado de \$1.703.763.549 porque el mes de octubre de 2016 era imposible saber exactamente cuántos recursos no se ejecutarían pues el PAE funcionaría hasta noviembre del mismo año, así que el MEN tomo el dato como inejecución real y al final fueron \$1.890.975.964”.

Chocó: “En el cuadro N° 14, consideramos que hay un error de interpretación, toda vez que el valor que se reporta como información suministrada por el MEN, corresponde al valor de inejecuciones de PAE Jornada Única, y lo que se muestra como diferencia entre la información suministrada por el MEN y la ETEC, sumada con lo de jornada única, da el valor total de inejecuciones reportadas por la ETC”.

Sucre: “En cuanto a los (\$47.801.760), que no fueron ejecutados, esto se debe razones expresadas mediante certificaciones de los días que los establecimientos educativos no prestaron servicios. Cabe anotar que esta suma se adhirió al programa PAE 2017 para fines precisos en función del Programa.”

Vichada: Es preciso señalar que el monto relacionado dentro del cuadro señalado inejecuciones ETC, es el monto correspondiente a reservas presupuestales constituidas mediante Decreto Departamental, valor que se comprometió pero no se alcanzó a ejecutar durante la vigencia, por consiguiente continúa su ejecución para el 2017 Cabe anotar frente a este hecho que la CGR toma este dato, porque como lo explica la ETC son recursos que no se ejecutaron durante la vigencia 2016.

Villavicencio: El valor de inejecuciones reportado por el MEN corresponde a información suministrada por esta ETC mediante el oficio No. 1500-17.12/1430 del 28 de septiembre de 2016, por solicitud del MEN sobre proyección de recursos PAE que se quedarán sin ejecutar en la vigencia 2016. En su momento, el valor informado al MEN era el que se tenía proyectado como inejecución; debido a que el resto de los recursos iban a ser invertidos en dotación de los comedores escolares y dotación de cadena de frío a todas las sedes priorizadas con el PAE aunque el proceso de planeación de contratación de la dotación fue interrumpido por la Oficina de Contratación en vista a que no se alcanzaría a ejecutar el contrato en la vigencia 2016, salvaguardando los preceptos sobre la anualidad presupuestal.

Estas debilidades llevan a que la calidad y confiabilidad de la información del programa PAE, resultado de su sistema de seguimiento tenga una alta probabilidad de ser contraria a la realidad. Por lo que se genera un riesgo para la toma de decisiones a partir de la información reportada por los diferentes actores, dado que no es evidente que la información pública sobre el Programa sea objeto de comparación, actualización y validación, lo que se refuerza con las respuestas frente a esta observación.

Observación No. 13. Recursos Cofinanciación Nación. MEN-PAE 2016.

El artículo 2.3.10.4.2. Capítulo 4, del Decreto 1852 de 2015, señaló:

“Artículo 2.3.10.4.2. Funciones del Ministerio de Educación Nacional. El Ministerio de Educación Nacional ejercerá las siguientes funciones en relación con el Programa de Alimentación Escolar -PAE:

(...) 1. Distribuir y transferir a las entidades territoriales los recursos de cofinanciación del Presupuesto General de la Nación al PAE, para que sean ejecutados de acuerdo con este Título y las condiciones que señale el Ministerio, verificando que la ejecución de los recursos de las diferentes fuentes de financiación para el PAE sean ejecutados de manera coordinada bajo el esquema de Bolsa Común”.

En el oficio radicado 20176000137901 del 24 de febrero de 2017 el DNP en respuesta a solicitud de información de la CGR, indicó que la distribución y priorización de los recursos asignados a través del Presupuesto General de la Nación – PGN, es potestad de las entidades ejecutoras. El artículo 2.2.6.4.3 del Decreto 1082 de 2015, establece:

“Procedimiento para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones. Para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones, el Departamento Nacional de Planeación tendrá en cuenta los cupos máximos de inversión por sector administrativo cuando así proceda, y por entidad, acorde con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Con base en los cupos definidos y comunicados, cada entidad elaborará una propuesta de distribución entre los proyectos registrados, la cual será remitida al Departamento Nacional de Planeación en la fecha que este señale, por el jefe de la oficina de planeación o quien haga sus veces en la respectiva entidad, previo aval del ministerio o departamento administrativo al cual se encuentre adscrita o vinculada, o de la instancia designada para emitir dicho aval cuando se trate de entidades que no hagan parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.(...)”. (Subrayas fuera del texto original).

Así las cosas, una vez establecida e informada la cuota de inversión máxima definida por Sector y Entidad, la misma debe registrarse y enviarse a través del Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas – SUIFP, señalando la propuesta de priorización de recursos entre los proyectos de inversión habilitados en el Plan Operativo Anual de Inversiones-POAI.

Para las vigencias 2015 y 2016, fueron priorizados recursos por parte del MEN por \$821.139 millones y \$400.000 millones respectivamente, para el proyecto de Inversión Implementación del Programa de Alimentación Escolar en Colombia con código BPIN 2014011000345.

La Oficina Asesora de Planeación y Finanzas Públicas del MEN elaboró el anteproyecto de presupuesto de inversión para la vigencia 2016 por \$3.523.179

millones, presupuestó para la Implementación del PAE \$1.046.957 millones, aproximadamente el 30% del anteproyecto de presupuesto elaborado por el MEN para 2016 y lo presentó ante Ministerio de Hacienda para su aprobación y trámite respectivo.

El DNP, el 3 de Julio de 2015 mediante oficio radicado 20154320404641, informó al MEN la cuota de inversión aprobada para 2016 por \$1.756.207 millones, de los cuales el Ministerio debía tener en cuenta dicha cuota indicativa del sector. Contemplaba \$325.000 millones para Infraestructura educativa Ley 21 de 1982 y \$693.290 para CREE¹⁰, (de los cuales \$195.587 millones no fueron girados por Hacienda al MEN) quedando una restricción final para CREE de \$497.702,9 millones, la suma restante \$933.505 millones, debía distribuirse entre los proyectos de inversión a cargo del Ministerio. En conclusión, la cuota de inversión aprobada al MEN y comunicada por el DNP, se redujo en \$1.766.971 millones; respecto de propuesto en el anteproyecto de presupuesto MEN, lo que ocasionó una insuficiente financiación para los proyectos de inversión del MEN.

De acuerdo con lo registrado por el MEN el 8 de julio de 2015 en el SUIFP, se solicitaron recursos para el presupuesto de la vigencia 2016 por \$3.488.510 millones, de los cuales el MEN, a partir de la cuota de inversión aprobada, distribuyó entre sus proyectos de inversión \$1.756.207 millones, quedando el Proyecto Implementación del PAE sin asignación alguna, cuando el valor inicialmente solicitado era de \$1.046.957 millones.

Esta situación obligó al MEN a iniciar la operación 2016 con \$43.210 millones, correspondientes a recursos de inejecuciones del Programa en la vigencia 2015, los cuales se giraron en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2015 para el inicio de la operación 2016; así mismo en diciembre de 2015 se elaboraron cinco resoluciones de asignación y giro de recursos por \$28.083.4 millones para atender PAE-Jornada Única.

El MEN gestionó recursos adicionales para garantizar la operación del Programa en 2016, solicitando inicialmente adición al presupuesto por \$400.000 millones, de los cuales en enero de 2016 se asignaron y distribuyeron \$380.000 millones del presupuesto a 95 ETC y \$3.500 millones fueron girados en abril y mayo de 2016, para un total de \$383.500 millones.

¹⁰<http://www.dian.gov.co>. El CREE es el Impuesto sobre la Renta para la Equidad, es un tributo de destinación específica para la financiación de programas de inversión social, como el SENA y del ICBF. Surgió para garantizar el presupuesto de estas entidades ante la eliminación de los parafiscales que hacían más costoso el empleo formal de calidad.

El 29 de febrero de 2016 se trasladaron para PAE, recursos del presupuesto del MEN del SGP Art. 4 Ley 715 - Participación para la Educación a Prestación del Servicio Educativo por \$103.135 millones, los cuales se distribuyen: \$28.850 millones para PAE Regular y \$74.284 millones para PAE –Jornada Única.

El 6 de abril de 2016 se solicitaron recursos al DNP por \$100.000 millones; el 19 de abril se dio alcance a la solicitud de estos recursos, indicando la nueva distribución de los mismos así:

- Para ETC pertenecientes a Contrato Plan \$43.476 millones, los cuales se giraron directamente por DNP, inicialmente se distribuyeron para PAE regular \$34.317 millones, y PAE Jornada Única en la Fase III \$4.424 millones y en la Fase IV \$4.735 millones, para un total de \$43.476 millones.
- Para ETC no pertenecientes a Contrato Plan \$56.523 millones, de los cuales el 6 de mayo de 2016, se autorizó giro para PAE Regular por \$40.619 millones, el 3 de agosto de 2016 por \$13.470 millones para tres ET (Apartadó, Bello e Itagüí) y el 3 de agosto se autoriza giro para Jornada única por \$2.434 millones, para un total de \$56.523 millones

El 14 de abril de 2016 se giraron para PAE Jornada Única \$500 millones.

El 4 de agosto de 2016 se autorizó giro de \$8.000 millones del presupuesto de Inversión MEN para el PAE Regular.

El 30 de septiembre de 2016, se trasladaron del Presupuesto MEN de Otras Transferencias previo concepto DNP a ETC Programa de Alimentación Escolar, \$17.050 millones para PAE Regular y \$2.562 millones para Jornada Única, para un total de \$27.612 millones.

La siguiente es la asignación y el giro de los recursos del Programa PAE en la vigencia 2016:

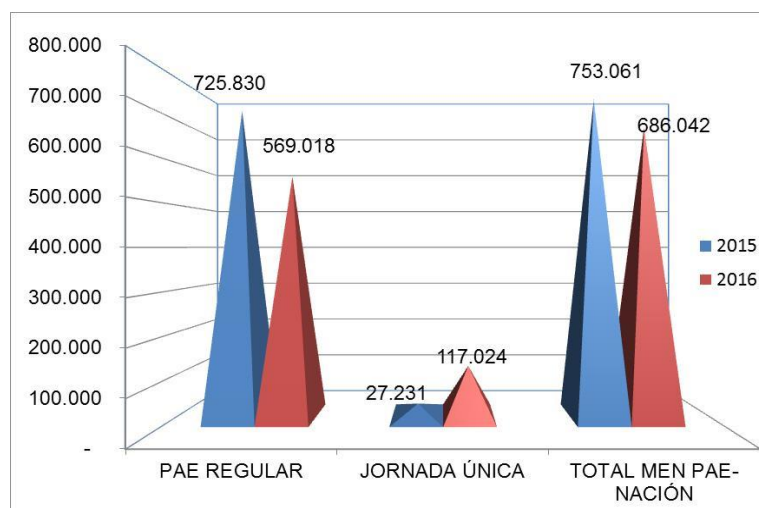
Cuadro N° 13. Asignación de recursos PAE MEN – 2016
 Cifras en millones de pesos

RECURSOS PAE REGULAR - VIGENCIA 2016							
RECURSOS PAE REGULAR ASIGNADOS Y GIRADOS PARA 2016 CON INEJECUCIONES DE 2015							
Resolución Asignación	Fecha	Valor	Resoluciones de Giro	Fecha	Valor	Valor Total PAE	
16480 de 2015	05/10/2015	43.210,8	17976 de 2015	29/10/2015	4.934	43.210,8	
			18222 de 2015	09/11/2015	11.068		
			19058 de 2015	19/11/2015	5.961		
			19516 de 2015	26/11/2015	6.643		
			19992 de 2015	04/12/2015	4.239		
			20179 de 2015	11/12/2015	6.980		
			20325 de 2015	16/12/2015	1.765		
			20909 de 2015	22/12/2015	855		
			21360 de 2015	29/12/2015	764		
TOTAL RECURSOS PAE INEJECUCIONES 2015						43.210,8	
RECURSOS PAE REGULAR CUOTA DE INVERSION PRESUPUESTO MEN 2016							
16480 de 2016	15/10/2016	400.000,0	493 de 2016	15/01/2016	380.000,0	380.000,0	
06846 de 2016	14/04/2016	1.500,0	06846 de 2016	14/04/2016	1.500,0	3.500,0	
9599 de 2016	16/05/2016	1.500,0	9599 de 2016	16/05/2016	1.500,0		
10368 de 2016	26/05/2016	500,0	10368 de 2016	26/05/2016	500,0		
TOTAL PAE REGULAR NACION CON CUOTA DE INVERSION PRESUPUESTO MEN 2016						383.500,0	
ADICION RECURSOS PAE REGULAR NACION PARA ET SIN CONTRATO PLAN							
9537 de 2016	16/05/2016	40.619,4	9537 de 2016	16/05/2016	40.619,4	40.619,4	
15761 de 2016	03/08/2016	13.470,0	15761 de 2016	03/08/2016	13.470,0	13.470,0	
TOTAL ADICION DE RECURSOS pae regular ETC SIN CONTRATO PLAN						54.089,4	
ADICION PAE REGULAR ASIGNADOS Y GIRADOS POR LA NACION PARA ET CON CONTRATO PLAN							
Contrato Plan			Oficio Rad. 20166630191152	19/04/2016		34.317	
TOTAL ADICION RECURSOS PAE REGULAR ETC SIN CONTRATO PLAN						34.317	
TRASLADOS PRESUPUESTALES PRESUPUESTO MEN 2016							
Traslado Presupuesto MEN SGP Art. 4 Ley 715-Participación para la Educación a Prestación del Servicio Educativo.							
3876 de 2016	29/02/2016	28.850,5	3876 de 2016	29/02/2016	28.850,5	28.851	
Traslado Presupuesto MEN Gastos de Funcionamiento a Transferencias Corrientes							
15704 de 2016	02/08/2016	8.000,0	15704 de 2016	02/08/2016	8.000,0	8.000,0	
Traslado Presupuesto MEN Otras Transferencias Previo Concepto DNP a ETC Programa PAE							
18997 de 2016	30/09/2016	17.050,1	18997 de 2016	30/09/2016	17.050,1	17.050,1	
TOTAL TRASLADOS PRESUPUESTALES PRESUPUESTO MEN 2016						53.900,6	
TOTAL RECURSOS ASIGNADOS PARA PAE REGULAR 2016						569.018,0	
RECURSOS PAE JORNADA UNICA 2016							
20326 de 2015	16/12/2015	12.267,67	20326 de 2015	16/12/2015	5.832,5	28.083,5	
20910 de 2015	22/12/2015	1.542,71	20910 de 2015	22/12/2015	1.542,7		
21376 de 2015	29/12/2015	14.271,12	21376 de 2015	29/12/2015	14.271,1		
20326 de 2015	16/12/2015	12.267,67	21377 de 2015	29/12/2015	4.892,5		
21482 de 2015	30/12/2015	1.544,70	21482 de 2015	30/12/2015	1.544,7		
6845 de 2016	14/04/2016	500,00	6845 de 2016	14/04/2016	500,0		500,0
15760 de 2016	03/08/2016	2.433,69	15760 de 2016	03/08/2016	2.433,7		2.433,7
ADICION RECURSOS PAE JORNADA UNICA PARA ET SIN CONTRATO PLAN							
18996 de 2016	30/09/2016	2.562,3	18996 de 2016	30/09/2016	2.562,3	2.562,3	
Traslado Presupuesto MEN de SGP Art. 4 Ley 715 Participación para Educación a Prestación Servicio Educativo							
3876 de 2016	29/02/2016	74.284,5	3876 de 2016	29/02/2016	74.284,5	74.284,5	
ADICION DE RECURSOS ET JORNADA UNICA CONCONTRATO PLAN							
Contrato Plan			Oficio Rad. 20166630191152	19/04/2016		4.424,6	
Contrato Plan			Oficio Rad. 20166630191152	19/04/2016		4.735,1	
VALOR RECURSOS GIRADOS PARA PAE-JORNADA UNICA 2016						117.023,7	
VALOR RECURSOS GIRADOS PAE-MEN 2016 PARA PROGRAMA ALIMENTACION ESCOLAR						686.041,7	

Fuente: Men 2015-2016 y DNP 2015-2016. Elaboró CGR.

De otra parte, al comparar los recursos asignados para el PAE, de la Fuente Nación MEN-PAE, vigencia 2015 por \$753.061 millones frente a 2016, por \$686.042 millones, se observa que los recursos disminuyeron en \$67.019 millones, equivalentes al 8.9%.

Gráfico No. 3
Recursos Asignados Nación MEN-PAE 2015-2016
(Expresado en millones de pesos)



Fuente: MEM-DNP 2015-2016

Las situaciones referidas a la asignación y distribución de los recursos del MEN-PAE descritas, permiten evidenciar:

- Disminución de la asignación de recursos por parte de la Nación para la ejecución del Programa PAE en 2016 frente al 2015.
- En la cuota de inversión para 2016 comunicada por el DNP al MEN por \$1.756.207 millones, se señalaron restricciones de recursos por \$822.702 millones (\$325.000 millones para infraestructura Ley 21 de 1992 y \$497.702 millones para CREE), las cuales limitaron la inversión del MEN para la priorización de sus proyectos de Inversión al monto de \$933.505 millones.
- En la cuota indicativa de Inversión del MEN para 2016 no se especificó el monto de la inversión que sería asignada para el Proyecto Implementación del PAE, como sí ocurrió en la vigencia 2015, asignando la responsabilidad de la priorización de la inversión al MEN.
- La Insuficiencia de recursos en el presupuesto inicial del Proyecto de Implementación del PAE, obligó a iniciar la operación con los recursos de las inyecciones de la vigencia 2015.

- La disminución de la asignación inicial para 2016 del PAE en el presupuesto de inversión del Ministerio para el PAE, afectó el financiamiento de la operación del Programa en las ETC.
- La disminución de recursos obligó a la determinación de nuevos criterios de distribución para asignar los recursos en 2016 de manera equitativa.
- Se evidenciaron asignaciones y giros segmentados de recursos durante toda la vigencia 2016, afectando otras fuentes de recursos de financiación del Ministerio.
- Improvisaciones para la consecución y asignación de recursos.
- Carencia de una planeación financiera eficiente de los recursos para cofinanciar el Programa y de una ejecución articulada y eficiente de los mismos.

Lo anterior, permite establecer que en la vigencia 2016 el Estado Colombiano, no otorgó las garantías financieras suficientes para que se cumplieran los objetivos descritos en el documento del DNP, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo País*”, expedido mediante Ley 1753 de 2015. En el Tomo I del Plan, dentro del numeral IV, “*Colombia la más Educada*”, en los objetivos y lineamiento generales, se plasmó: Cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, en el literal c. Mayor cobertura y permanencia en el sistema educativo, numeral 3. Alimentación escolar para la permanencia en el sector educativo se determinó (DNP, 2014):

“En busca de mejorar la permanencia en el sector educativo y combatir la deserción escolar, se diseñará y se pondrá en marcha la política integral de alimentación escolar, la cual incorporará los lineamientos generales, los mecanismos de articulación y las competencias de cada uno de los actores involucrados en la operación del PAE. Así mismo, con el fin de hacer más eficiente la asignación del presupuesto de inversión nacional para el PAE, el MEN evaluará y definirá el mejor esquema de contratación y transferencia de recursos”. (Subrayado fuera de texto)

La disminución inicial de la cofinanciación MEN para la vigencia 2016 y el cambio en los criterios de distribución de estos recursos afectaron la conformación de la bolsa común en las ETC y ETNC y por consiguiente las ETC no lograron acceder oportuna y rápidamente a la consecución de estos recursos y los de otras fuentes para cofinanciar el Programa. Tampoco los actores responsables del Programa responden con rapidez y oportunidad para subsanar las fallas en términos de planeación y aseguramiento presupuestal para el cumplimiento de las funciones tal como lo señala la Sentencia T-273 de 2014 de la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional.

En la vigencia 2016, no se garantizaron de manera oportuna los recursos para la ejecución del PAE, afectando la oportunidad en el giro de las transferencias a las ET, los procesos de planeación, la iniciación de los procesos contractuales, generando inoportunidad en el inicio del calendario escolar y por ende ineficiencia en la prestación del servicio a los titulares de derecho. Es difícil para las ET llevar a cabo la planeación óptimo del PAE si antes de iniciar el calendario escolar no tienen certeza sobre el monto total de proyecto, sobre la periodicidad con que le van a ser transferidos los recursos provenientes del nivel Nacional, salvo los del SGP que sí tienen reglados ambos aspectos.

El MEN en su respuesta a esta observación concluye, que las ETC si podían iniciar los procesos de contratación y la prestación del servicio al inicio del calendario escolar, pero efectivamente no contar con todos los actos administrativos de asignación les generarían realizar trámites adicionales de contratación, ya fueran adiciones o nuevas contrataciones; pero no les afectaría el inicio de la prestación del servicio.

La CGR, con base en el análisis de la respuesta, considera que el fraccionamiento e incertidumbre en la asignación de recursos a las ETC, provenientes del nivel Nacional evidenciado en 2016, afectó la planeación y ejecución del PAE, debido a que sí antes de iniciar el calendario escolar no se informa el monto total de proyecto, ni la periodicidad de las transferencias de los recursos a las ETC, no resulta oportuno, ni efectivo programar de manera continua los procesos contractuales durante el calendario escolar, situación que no propicia el uso eficiente de los recursos asignados al programa.

Observación No. 14. Criterios de Distribución PAE - Fuente MEN-Nación.

El artículo 2.3.10.4.2 del Capítulo 4, del Decreto 1852 de 2015 define las funciones del MEN así:

“El Ministerio de Educación Nacional ejercerá las siguientes funciones en relación con el Programa de Alimentación Escolar -PAE:

“(...) 4. Distribuir y transferir a las entidades territoriales los recursos de cofinanciación del Presupuesto General de la Nación al PAE, para que sean ejecutados de acuerdo con este Título y las condiciones que señale el Ministerio, verificando que la ejecución de los recursos de las diferentes fuentes de financiación para el PAE sean ejecutados de manera coordinada bajo el esquema de Bolsa Común. (...)”.

Por su parte el artículo 2.3.10.3.6. ibídem señala:

“Priorización de entidades territoriales. El Ministerio de Educación Nacional determinará los criterios y la metodología para la distribución de recursos diferenciados, con el fin de realizar la priorización de entidades territoriales.

Dentro de las condiciones para la ejecución del Programa el Ministerio indicará en los Lineamientos Técnicos -Administrativos los criterios que deben tener en cuenta los departamentos, distritos y municipios para la priorización de las Instituciones Educativas y focalización de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se beneficiarán con el Programa, teniendo en cuenta, entre otros, la información suministrada por el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), en armonía con las funciones que la ley atribuye a los municipios”.

En desarrollo del proceso auditor se evidenció que en el 2016 el MEN no contó con un procedimiento formalmente establecido para adoptar la metodología que diseñó para la distribución de los recursos asignados por la Nación para el PAE, de tal manera, que al aplicar dicha metodología se garantizara la distribución, equitativa, técnica, eficiente, oportuna y ágil de los recursos.

El modelo a pesar de ser parametrizado para incluir el valor a distribuir, una vez determinado y conocido el monto asignado para la vigencia, no fue adoptado formalmente, situación que lo hace vulnerable a cambios e inclusión de criterios y variables, que no cuente con el correspondiente sustento técnico y puedan generar posibles inequidades y demoras en la distribución de los recursos a las ETC.

De otra parte, se evidenció que para la distribución inicial no se consideran los municipios de categoría 1 y especial dentro de la priorización (27 municipios), excepto aquellos cuyo IPM era superior al promedio nacional (49,6%).

El Ministerio informó que las ETC de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena y Medellín, no tuvieron asignación en la Resolución inicial de asignación de recursos 16480 de 2015, por lo que el valor que les correspondía en el modelo (por la proyección de estudiantes a atender en Jornada Unica) fue adicionado a la ETC Chocó.

Sin embargo, al realizar cruce entre valores de los recursos de las ETC para las cuales, mediante el oficio radicado No. 20166630191152 del 19 de abril de 2016, el MEN solicitó al DNP, adición de recursos con y sin Contrato Plan y los valores asignados y girados a las entidades de acuerdo con la información suministrada por el área financiera del MEN, se evidenció lo siguiente:

Que se giraron más recursos de los inicialmente solicitados a las ETC Amazonas, Apartadó, Atlántico, Bello, Caquetá, Cartago, Cúcuta, Dosquebradas, Facatativá, Guaviare, Itagüí, Manizales, Palmira, Quindío, Riohacha, Rionegro, Risaralda, Santa Marta, Sincelejo, Tuluá, Valle del Cauca y Yumbo.

No se solicitó adición de recursos ante el DNP, sin embargo, les fueron girados en mayo y agosto de 2016 a las ETC Barranquilla, Cali, Fusagasugá, Magangué, Medellín, Mosquera, Sabaneta y Valledupar.

Se solicitó adición de recursos, sin embargo, no les asignaron ni giraron partidas de contrato, ni sin Contrato Plan a las ETC, Ciénaga y Vichada.

Para la ETC Ibagué se le había solicitado al DNP una adición por \$2.899 millones y se giraron recursos de la adición por \$54.9 millones.

El MEN informó sobre la forma como diseñó y aplicó la metodología utilizada para la distribución del monto de recursos proveniente de las inejecuciones de recursos del año 2015 \$43.210 millones y los correspondientes a la primera asignación de recursos girados por la Nación al MEN por \$380.000 millones. Ver Anexo No. 8 - Criterios Distribución de los Recursos Nación PAE-MEN.

Ante la disminución de los recursos asignados por la Nación al PAE, en la vigencia 2016, fue problemático determinar los criterios de distribución, sin castigar a las entidades, ni afectar la priorización para atender las necesidades de los municipios con mayor vulnerabilidad.

No se contó con unos criterios definidos para aplicarlos en las asignaciones y distribuciones que se realizaron con las adiciones y traslados de recursos, quizá por no tener certeza desde el comienzo de cuánto se disponía, ni de cuándo se podrían transferir esos recursos a las entidades territoriales.

Lo anterior generó desorganización, descontrol y no garantizó la equidad y eficiencia en la distribución, contribuyó a que se presentara insuficiencia de recursos en algunas ETC y afectó negativamente la oportunidad de la prestación del servicio.

El MEN en respuesta a esta observación informa que la distribución de los recursos asignados al PAE fueron adoptados formalmente mediante la resolución de asignación de recursos No. 16480 de octubre de 2015 por valor de \$43.210.752.167 (recursos 2015) y \$380.000.000 (recursos 2016) en donde se les asignaron recursos a las ETC a diferencia de las entidades territoriales que se ubican en categoría Especial y 1, por cuanto éstas poseen una mayor capacidad institucional, y en este sentido cuentan con fuentes de financiación alternativas que les permitían cofinanciar la operación del Programa.

Señala que lo anterior refleja que la asignación de los recursos se hizo con criterios técnicos, equitativos y eficientes. Si bien el modelo inicial contemplaba variables que buscaban una distribución equitativa, los valores de la asignación se

ajustaron teniendo en cuenta el principio de equidad en la distribución de mismos beneficiando a aquellas ETC con recursos escasos de acuerdo con su categoría.

La CGR con base en el análisis de la respuesta del MEN considera que la Resolución 16480 del 5 de octubre de 2015, es un acto administrativo mediante el cual se asignan los recursos del presupuesto del MEN a las ETC para el PAE. Sin embargo, en la observación se evidenció que el MEN no contó en 2016 con un procedimiento formalmente establecido para adoptar la metodología que diseñó para la distribución de los recursos asignados por la Nación, para el PAE, de tal manera, que al aplicar dicha metodología se garantizara la distribución, equitativa, técnica, eficiente, oportuna y ágil de los recursos.

El modelo utilizado para la distribución no fue adoptado formalmente, situación que lo hace vulnerable a cambios e inclusiones de criterios y variables, que no cuente con el correspondiente sustento técnico y puedan generar posibles inequidades y demoras en la distribución de los recursos a las ETC.

De otra parte no se contó con unos criterios definidos para aplicarlos en las asignaciones y distribuciones que se realizaron con posteriores adiciones y traslados de recursos; éstos, según informó el MEN se hicieron con el fin de compensar a las ETC que se vieron afectadas con la distribución inicial de recursos.

Observación No. 15. MEN como articulador y coordinador del Programa.

La Ley 489 de 1998 señaló el Principio de Coordinación:

“Artículo 6º.- Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales”.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

Parágrafo.-A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso 2 del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector”.

Dispone el Artículo 2.3.10.3.4 del Decreto 1852 de 2015 en materia de coordinación señala:

*“El Ministerio de Educación Nacional **coordinará las actividades con los actores del PAE** para el cumplimiento de los lineamientos y objetivos del programa y **brindará***

asesoría a las entidades territoriales sobre las acciones, actividades y proyectos que se implementen o desarrollen.

Con el fin de garantizar la oportunidad, continuidad y adecuada ejecución del Programa y la prestación del servicio, el Ministerio de Educación Nacional podrá ordenar acciones o medidas administrativas, técnicas y operativas que deben adoptar las entidades territoriales, los operadores, los rectores y en general los actores del sistema educativo”.

Por su parte dispone el artículo 2.3.10.4.2 ibídem:

“Funciones del Ministerio de Educación Nacional. El Ministerio de Educación Nacional ejercerá las siguientes funciones en relación con el Programa de Alimentación Escolar (PAE): (...)

2. Orientar y articular el PAE, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación”.

En el documento Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales de CIPPEC y UNICEF, Buenos Aires:

“la coordinación no es una función natural de la acción individual o colectiva, sino que se trata de un constructo organizacional que debe ser sostenido a través de instrumentos concretos. Para eso es necesario, entre otros aspectos, contar con un apropiado entorno político institucional y con una solidez técnica que permita traducir la “intención de coordinación” en “coordinación efectiva que genere resultados (...)

(...) a la hora de constituir instancias de coordinación, es fundamental evitar la ilusión de que las reglas formales permiten “decretar” la articulación de voluntades, intereses y recursos de grupos u organizaciones en conflicto. Es decir, que la existencia de estructuras formales de coordinación no implica que los actores efectivamente coordinen. Es necesario considerar las reglas que no están escritas, pero que de todos modos regulan el conflicto político en general y “el juego de la coordinación” en particular”. (Repetto & Fernández, 2012).

Mediante oficio de respuesta 2017-EE-023514 del 8 de febrero de 2017, el MEN señaló que durante la vigencia 2016 desarrolló las siguientes acciones tendientes a mejorar la articulación y coordinación entre los diferentes actores del Programa:

- Espacios y piezas de comunicación para facilitar a los diferentes actores la apropiación de su rol y responsabilidades frente al PAE.
- En atención a los cambios en la administración y en los equipos PAE en las entidades territoriales; entre marzo y abril de 2016 se llevaron a cabo 7 capacitaciones subregionales para brindar herramientas que les permitieran a los 259 profesionales de las 90 ETC que asistieron, implementar con mayor efectividad el programa
- Asimismo, entre febrero y abril de 2016, se generaron espacios de socialización en los que participaron 2.819 rectores, que sumados a los 1.256 capacitados en 2015, para un total de 4.075 rectores que recibieron capacitación sobre la operación del

- Programa en el marco del Decreto 1852 de 2015 a quienes se hizo énfasis en la importancia que tiene su labor para el efectivo desarrollo e implementación del PAE.
- En cuanto a la participación de padres de familia y beneficiarios del Programa como actores fundamentales en la ejecución del PAE, se estructuró e implementó un taller para generar en ellos sentido de pertenencia y apropiación del Programa, haciendo evidente su rol y responsabilidades frente a la alimentación y al PAE (seguimiento y veeduría a la operación). Entre mayo y noviembre de 2016, el Ministerio llevó a cabo 26 sesiones en las que se contó con la participación de alrededor 1.000 padres y estudiantes.
 - Para facilitar que las 95 ETC implementasen las metodologías de las sesiones efectuadas, el Ministerio elaboró una guía para el desarrollo del taller la cual se publicó, junto con el material pedagógico en la página web del Ministerio e invitó a los equipos PAE a descargarlo y replicarlo en sus territorios. Otra de las actividades desarrolladas con los beneficiarios del Programa fueron los talleres estructurados y desarrollados de forma conjunta por el PAE y el Programa Colombia Bilingüe del MEN, para lo cual se invitaron a las instituciones educativas de las entidades territoriales focalizadas en el Programa de Formadores Nativos Extranjeros a desarrollar clases de inglés en las que se les recordó a estudiantes la importancia que tiene la sana alimentación y los hábitos saludables.
 - Se brindó capacitación a los equipos de asistencia técnica de la Universidad Nacional y el de la auditoría, ambos contratados por el Ministerio para fortalecer el ejercicio de seguimiento y acompañamiento a la gestión del PAE.
 - Sumado a los espacios de socialización y capacitación, el Ministerio actualizó constantemente el micro sitio del PAE en su página web, se hicieron publicaciones en redes sociales, se enviaron a las 95 ETC ejemplares de los plegables informativos del Programa, se continuó con el envío mensual a las ETC del Boletín electrónico “PAEstar al Día”, se produjo una cuña radial y, a través del equipo de Monitoreo y Control, se enviaron piezas y mensajes informativos a las entidades territoriales.
 - Así mismo, para apoyar la difusión del desarrollo de mesas públicas, mensualmente en la página web del Ministerio se publicaron las fechas en que cada ETC realizaría este espacio de interlocución, diálogo abierto y comunicación con la comunidad educativa
 - Adicionalmente, al final de la vigencia, el 1 y 2 de noviembre pasados se desarrolló el evento de seguimiento y evaluación de la operación del PAE en 2016, al cual se invitó a participar a las secretarías que operan el PAE, asistiendo 90 de las 95 entidades territoriales. Durante la jornada se presentó un balance de la operación en todo el país, se brindaron herramientas para fortalecer la operación y los procesos de comunicación en 2017 y se destacaron las acciones adelantadas por algunas ETC que podían ser replicables y que en 2016 ayudaron a mejorar la operación del programa en algunos territorios.
 - Como parte del compromiso que el MEN tiene para con el seguimiento y evaluación del Programa de Alimentación Escolar, el 22 de abril de 2016 hizo la denuncia pública de la “Red de Alimentación Escolar”, espacio en el que se dio a conocer la existencia de tres (3) redes que se detectaron en la operación de alimentación escolar y han tenido contratos por más de medio billón de pesos en la Costa Atlántica y Norte de Santander.

En el mes de octubre diferentes medios de comunicación dieron a conocer las sanciones impuestas por el Ministerio a operadores después de adelantar el debido proceso.

- Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN.
Con el objetivo de lograr una articulación del Programa de Alimentación Escolar con las entidades del nivel intersectorial, el Sistema de las Naciones Unidas y la Presidencia de la República, el Ministerio ha fortalecido la asistencia y acompañamiento en la construcción de documentos y orientaciones a nivel nacional, lo cual incluye la participación en la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN.

La CISAN, que es el máximo organismo regulador y de seguimiento a la implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PSAN (establecida en el CONPES Social 113 de 2008), contempla dentro de las estrategias para el abordaje de la problemática en torno a la seguridad alimentaria y nutricional la elaboración de planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional. El Programa de Alimentación Escolar participa en las siguientes instancias del orden sectorial: Mesa Técnica de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Acompañamiento al Comité Temático de Educación Alimentaria y Nutricional, Acompañamiento en la mesa técnica de formulación de lineamientos de Guías Alimentarias en población Colombiana menor de dos años, Acompañamiento en la mesa técnica de formulación de lineamientos de Guías Alimentarias en población Colombiana mayor de dos años, Articulación con el equipo de etnoeducación para la construcción de los lineamientos con enfoque diferencial del PAE en pueblos indígenas, Mesa Técnica programática de seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional PNSAN, Mesa de construcción de Lineamientos para la promoción de la alimentación saludable por parte de los programas sociales de apoyo alimentario, Dirección de Calidad; Comité Técnico de la estrategia de estilos de vida saludable con la Dirección de Calidad, Programa Mundial de Alimentos - PMA, UNICEF y la Fundación Nutresa, Anexo Étnico intersectorial. Acompañamiento a la mesa de formulación nacional en la construcción del anexo étnico de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Mesa de fortalecimiento al PAE en el marco de la CISAN, Mesa de Trabajo con el Sistema de las Naciones Unidas, Mesa de Inocuidad con el Ministerios de Salud y Protección Social e INVIMA.

- Con el objetivo de fortalecer el modelo de implementación del Programa, se configuró un espacio con el Sistema de las Naciones Unidas en el cual se invitó al Programa Mundial de Alimentos, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO y el Banco Mundial, definiendo un cronograma de trabajo y actividades que han permitido acompañar al PAE en el fortalecimiento de la implementación a nivel territorial.
- De igual manera, el Banco Mundial acompañó el fortalecimiento del Sistema de Monitoreo y Control a nivel nacional y las Naciones Unidas emitieron un comunicado para la consolidación del modelo de compras locales de alimentos a través del PAE,

lo que permitió la creación de un anexo técnico que hace referencia a este tema y hará parte de los ajustes emitidos a la Resolución 16432 de 2015 del lineamiento técnico-administrativo del PAE.

- Mesa de Trabajo con la Presidencia de la República.

Con el objetivo de dar respuesta a las medidas cautelares impuestas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Nación en relación con la situación en el departamento de La Guajira, la Presidencia de la República requirió a todas las entidades del orden nacional para implementar acciones y acompañar el desarrollo de la mesa de trabajo en temas de Seguridad Alimentaria y Nutricional que fue denominada “*Por el Agua y la Vida*”, con la que se ha efectuado acompañamiento por parte del Ministerio en temas como alimentación escolar, planta docente, infraestructura y transporte escolar.

- Con el objetivo de lograr un fortalecimiento del PAE, la Presidencia de la República definió el desarrollo de dos grandes componentes que permitan generar una cultura de transparencia en la implementación del Programa:
 - ✓ Acompañamiento en el desarrollo de un sistema de control al PAE por parte de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.
 - ✓ Acompañamiento en el desarrollo de un experimento social al Programa, a cargo de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y la Fundación BehaviouralInsightsTeam –BIT.

Frente a la evaluación de la articulación se señaló:

- El MEN estableció las evaluaciones técnicas realizadas al final de cada evento, que miden la percepción de los asistentes frente a aspectos como la oportunidad, eficacia y pertinencia de la información presentada, así como su coherencia con políticas sectoriales y fácil réplica en las entidades territoriales.
- A través de las respuestas que las ET remiten frente a requerimientos de organismos de control del Estado y de los profesionales de enlace del componente de Monitoreo y Control y con los planes de mejora que aquellas implementan para corregir las situaciones presentadas durante la ejecución del PAE, planes cuyo cumplimiento requiere de la coordinación entre la entidad territorial, el operador y el Ministerio desde sus roles de ejecución, supervisión y coordinación.
- Por otro lado, el monitoreo a la conformación del esquema de bolsa común por parte de las entidades territoriales permite al Ministerio evidenciar la coordinación y articulación de las ETC con sus municipios no certificados para dar cumplimiento al mandato de conformar la bolsa común de recursos contenido en la Resolución 16432 de 2015, expedida por el MEN. Durante las vigencias 2016 y 2017, el Ministerio ha exhortado, a través de visitas y acompañamiento a las entidades territoriales, a la conformación de la bolsa común de recursos como modelo que maximice la ejecución de los recursos disponibles para ejecutar el PAE, cuya implementación por parte de los departamentos y municipios refleja la articulación entre actores del Programa.

En el desarrollo de las visitas de fiscalización efectuadas a las dos ETC seleccionadas, Antioquia y Vichada, se estableció a partir de la aplicación de entrevistas semiestructuradas que:

Cuadro N° 14. Perspectiva de Funcionarios PAE de las ETC sobre el papel del MEN como articulador y coordinador del programa

Componente	Antioquia	Vichada
Funcionarios Componente Financiero	El MEN entregó los recursos a tiempo, y realizó capacitaciones generales pero no específicas para Antioquia- Gerencia MANÁ.	En el inicio de la operación, al Ministerio le hizo falta compromiso con la estrategia, y recargaron toda la responsabilidad de la estrategia a la ETC, el tema de bolsa común debía ser claro, pero no se socializaron los actos administrativos del Ministerio. Es muy complejo que un funcionario maneje todos los componentes desde el MEN, deberían existir enlaces por área, y eso hace que la respuesta del MEN sea muy demorada.
Funcionarios componente técnico	El MEN tiene muy definido el tema de la operación. El acompañamiento era más de supervisión porque hay situaciones específicas que siempre han estado latentes. El enlace hacía un acompañamiento en campo como supervisión, se enviaban los mismos hallazgos de siempre, que ante el recurso limitado de la región han continuado. Enviaron observaciones a la resolución pero no se reflejan los aportes del Departamento. Deficiencias en la coordinación del MEN. Desconocimiento de las razones por las cuales se disminuyeron los recursos de 2015 a 2016.	Al comienzo del año no hubo mucha articulación por parte del MEN, entregan el Programa a la ETC, entregan un recurso insuficiente y les dicen que ejecuten el Programa. Posteriormente se tiene contacto con el enlace y en abril se hace el primer encuentro PAE regional en Bogotá, donde exponen los nuevos lineamientos técnicos y administrativos establecidos por el Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 16432 de 2015. El resto del año hubo contacto con el enlace. Después de mayo la articulación fue mejor.
Funcionarios de Gestión	El MEN es un aliado incondicional, hay actividades puntuales que fortalecen cada región del país, pero el acompañamiento técnico, financiero y jurídico se limita a la solicitud de información, en 2016 se efectuaron visitas bimestrales en las que se hacía más seguimiento y solicitud de información que acompañamiento como tal, se materializa más en crítica.	Arrancando el Programa fue complicado, valoran los espacio de encuentro creados por el MEN y las solicitudes frente al enfoque diferencial han sido escuchadas. Han venido delegados del MEN, se han realizado dos encuentros en Bogotá. En el tema financiero hay deficiencias del MEN, se esperaba que el PAE se convirtiera en una política pública con recursos fijos y no verse obligados a tramitarlos por diferentes fuentes. Los recursos deberían transferirse directamente a los establecimientos a través de los fondos de servicios educativos y contratar a través de los consejos directivos, lo cual descongestionaría este proceso. Por las características especiales del Departamento este manejo sería más eficiente. Si los directivos docentes se apropian del Programa, se quitaría la responsabilidad frente a tantos formatos y tiempos que debe destinar la institución educativa, así podrían centrarse en su labor docente más que en están en tareas administrativas. Desde Puerto Carreño manejar el Programa en un Departamento tan extenso. La garantía del Programa sin recursos no es posible, la respuesta del MEN es priorizar pero el impacto social de dejar población sin refrigerio es muy alto. En 2016 se reunieron los 95 Secretarios de Educación y el 90% planteaba la posibilidad de devolver el Programa al MEN. El MEN recortó el presupuesto, dejando solos a los funcionarios de la Gobernación frente al Programa. Adicionalmente, se estigmatizó el PAE como que en su manejo había corrupción.
Funcionarios componente jurídico	El MEN ejerce una vigilancia pero no articula y acompaña, claro está piden informes todo el tiempo.	La oficina jurídica se comunicó con el enlace del MEN y las inquietudes fueron solucionadas. Los que hicieron el estudio previo tuvieron contacto con el MEN.

Fuente: Elaboró equipo auditor con base en entrevistas semiestructuradas de Antioquia y Vichada

A partir de las respuesta dadas por los funcionarios de las dos ETC objeto de estudio de caso, se puede concluir que pese a todas las acciones efectuadas por el MEN dirigidas al fortalecimiento de la articulación y la coordinación del PAE, las mismas no han sido efectivas pues los entes territoriales aducen los siguientes aspectos generales:

- Falta de ejercicio del rol de articulador
- Falta de acompañamiento
- Falta de capacitaciones específicas
- Falta de claridad en el modelo de bolsa común
- No consideración por parte del MEN a la resolución 16432 de 2015
- Deficiencias en la coordinación del MEN
- Falta de comunicación del MEN de las razones de la disminución de los recursos de 2015 a 2016

El MEN en su respuesta hace referencia al acompañamiento dado a las entidades territoriales en los procesos de orden técnico y jurídico, de igual forma al equipo interdisciplinario de profesionales en el área técnica, jurídica y financiera del programa, quienes se hicieron cargo del seguimiento a la operación del PAE y el acompañamiento a las ETC en los aspectos relacionados con la implementación del programa; a los mecanismos de asistencia técnica, acompañamiento, seguimiento y monitoreo establecidos para orientar y verificar la aplicación y cumplimiento de la normatividad establecida para la operación del programa; de igual forma señala que se generaron en coordinación con las administraciones gubernamentales y municipales las medidas y/o acciones de mejora que debían adoptarse y se determinaron los correctivos necesarios; se desarrolló el Modelo de Monitoreo y Control del PAE y se remiten Soportes de las acciones de seguimiento, acompañamiento y asistencia técnica realizados por el equipo del MEN.

Aunque el MEN aporta algunos soportes sobre labores de capacitación y seguimiento efectuadas en las diferentes ETC incluyendo Antioquia y Vichada, este organismo de control no encuentra una respuesta expresa por parte del Ministerio a los aspectos referidos por los funcionarios objeto de entrevista semiestructurada, pues aquellos cuestionan principalmente la suficiencia de las acciones emprendidas por el Ministerio como coordinador y articulador del programa.

Lo anterior tiene origen en que el MEN no ha considerado en integridad las condiciones propias de cada ente territorial de que se trata (Antioquia y Vichada), la identificación real de las capacidades administrativas para operar un Programa de tal dimensión e impacto social, para de esta forma establecer acciones que

promuevan la articulación y que evidencien una adecuada coordinación del Programa, generando el riesgo de que los ETC cometan errores que afecten la operación del Programa.

3.2.2. Pregunta Derivada 2

¿Permiten los instrumentos de medición del PAE dar cuenta de los resultados e impactos del Programa en relación con sus objetivos?.

Subpregunta 2.1. El objetivo del PAE está diseñado de tal forma que permite su medición material y tangible de resultados e impactos?

Observación No. 16. Objetivo del PAE y Medición de Resultados por ETC.

El DNP ha señalado que los objetivos que se definan deben contar con una estructura básica que exponga claramente lo que se espera lograr. Para ello, es bastante útil definir unos componentes mínimos para su formulación y realizar una validación a partir de los criterios utilizados por la metodología de selección de objetivos SMART, específico, medible, realizable, realista y limitado en tiempo (DNP, 2009:9)

Dispone al artículo 2.3.10.2.1. del Decreto 1852 de 2015, en cuanto a Definiciones:

“(…)

1. *Programa de Alimentación Escolar -PAE: estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables.*

El numeral 1.1 del artículo 1 de la Resolución 16432 de 2015, establece:

“El Objetivo General del Programa de Alimentación Escolar es contribuir al acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescente y jóvenes registrados en la matrícula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables, a través del suministro de un complemento alimentario”.

En desarrollo del proceso auditor adelantado y a partir de las respuestas de los ETC se elaboró un documento de trabajo que se presenta en el Anexo No. 9 en el cual se establecieron los objetivos, metas y resultados de los ETC seleccionados.

El objetivo del PAE está construido con su núcleo central en la garantía del acceso con permanencia a la educación, factor que como se verá más adelante no es medible ni cuantificable, en atención a que dicho fin es el resultado de la contribución de múltiples programas al logro del mismo. En la columna de resultados obtenidos en la vigencia 2016 del mencionado Anexo se observan diversos aspectos entre ellos la garantía de acceso con permanencia, sin que se tenga un instrumento de medición específico que dé cuenta real de dichos resultados.

MEN

El MEN en su respuesta reconoce la complejidad en la medición de variables como la permanencia escolar por medio de estrategias como el PAE, señala que en la vigencia 2016 socializó y comunicó a las ETC en 2016 los actos administrativos asociados con el programa y que en la actualidad están revisando y ajustando el objetivo general y específicos del Programa de Alimentación Escolar, para poder contar con una metodología que permita medir y evaluar el impacto que tiene la alimentación escolar y su cadena de valor en los diferentes actores del programa y en especial a la población escolar beneficiaria del PAE. De igual forma aduce que la aplicación de una metodología de evaluación de impacto, permitirá identificar formas de mejora de la gestión de procesos y actividades, además de aprovechar y mejorar el uso de los recursos destinados al PAE.

Del análisis del respuesta del MEN deviene de manera evidente la aceptación de la observación comunicada, pues la máxima autoridad del sector educativo precisa que están en proceso de ajuste, tanto el objetivo general como los específicos del programa, aspecto central de la observación comunicada.

GUAVIARE

El Departamento del Guaviare limita su respuesta a precisar que la estrategia del programa de Alimentación Escolar (PAE) se encuentra incluida en el Plan de Desarrollo Departamental 2016 - 2019 “Paz y Desarrollo Social”, incursionado en el eje estratégico, sin controvertir en ninguna forma la observación comunicada que nos ocupa.

SUCRE

Señala que el efecto más importante que ha obtenido el Departamento en desarrollo de sus objetivos ha sido lograr mantener la permanencia de los educandos tal y como se puede evidenciar en el aplicativo SIMAT vigencia de matrícula 2015, 2016, confirmando esta medición el porcentaje de deserción escolar de estos dos últimos años que está por debajo del 4%.

Conforme a estos indicadores, evaluaron el aumento de la matrícula oficial y sus resultados reconocidos a nivel nacional como son Pruebas Saber 2016, entre otros, que permitieron no solo evaluar, sino también demostrar que están cumpliendo metas trazadas en los objetivos en desarrollo del Programa de Alimentación Escolar PAE.

Del análisis de las respuestas del MEN, Sucre y Guaviare deviene de manera evidente la aceptación de la observación comunicada, pues la máxima autoridad del sector educativo precisa que están en proceso de ajuste tanto el objetivo general como los específicos del programa, aspecto central de la observación comunicada, mientras que el departamento de Guaviare señala la inclusión del programa en el Plan de Desarrollo Departamental y por su parte el Departamento de Sucre se enfoca en exponer los resultados del programa en a través del reporte de matrícula en SIMAT.

Lo anterior obedece a deficiencias en el diseño del objetivo del Programa, teniendo en cuenta que el objetivo no es medible, lo cual genera el riesgo de que se presenten unos resultados del Programa que no sean coherentes con los objetivos del mismo.

Subpregunta 2.2. El Programa tiene definidos indicadores de desempeño que den cuenta del cumplimiento de sus objetivos y la entrega de sus componentes¹¹, entendidos como raciones y estudiantes atendidos?

Observación No. 17. Indicadores que midan los resultados del PAE.

Ley 872 de 2003 *“Por la cual se crea el Sistema de Gestión de la Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios”* dispone en su artículo 4:

“Artículo 4º. Requisitos para su implementación. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, las entidades deben como mínimo:

h) Realizar el seguimiento, el análisis y la medición de estos procesos; (...).”

Manual Técnico de Modelo Estándar de Control Interno (DAFP, 2014) establece en el numeral 1.2.4 define los indicadores de Gestión.

¹¹ Se entiende por componentes, los productos o servicios que debe producir el Programa, de acuerdo con el Boletín No. 15 de octubre de 2015 del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, que describe la Metodología del Marco Lógico.

El numeral 8 de la NTCGP 1000:2009, Componente de Medición Análisis y Mejora (Presidencia de la República de Colombia, 2009) en el componente de Medición, Análisis y Mejora, se hace referencia a los requerimientos de seguimiento y medición de procesos.

En el Seguimiento y evaluación de Impacto de los Programas de Protección Social Basados en Alimentos en América Latina y el Caribe (Cohen & Franco, 2005), establece la necesidad de elegir estratégicamente los indicadores, seleccionar un número reducido, y disponer de aquellos que den cuenta de la cobertura, focalización, eficacia, eficiencia, calidad y avance físico-financiero.

De otra parte, en el Manual de Indicadores del Sector Público de la CEPAL (Bonney, 2005) en materia de indicadores de desempeño, señala la definición y las funciones descriptiva y valorativa de los mismos.

El objetivo general del PAE es contribuir al acceso con permanencia escolar de niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial.

A. Indicadores Establecidos para el Programa por el MEN

En el marco de la auditoría de desempeño, mediante oficio CDSS-AD-MEN-001 del 26 de enero de 2017 se solicitó al MEN remitir los “Indicadores de desempeño (gestión y resultados) del Programa y resultados en 2015 y 2016”.

El MEN en su respuesta señaló que los siguientes son los indicadores de desempeño correspondientes al programa de Alimentación Escolar:

Cuadro N° 15. Indicadores MEN-PAE vigencia 2015 y 2016
Cuadro N° 16.

Objetivos Específicos	Nombre	Descripción y Línea Base
Indicadores 2015		
1. Fortalecer los sistemas de información asociados con la implementación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar PAE.	Información consolidada y generación de indicadores mediante mecanismos sistematizados.	<u>Descripción:</u> El indicador medirá el porcentaje de avance del reporte de registro de información de priorización y focalización de los titulares de derecho del PAE. <u>Línea de base:</u> Sin línea de base, se tiene reporte de raciones contratadas pero no de los titulares de derecho.
2. Apoyar, acompañar, asesorar y prestar asistencia técnica, en el proceso de planeación, difusión, implementación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar PAE.	Informes de apoyo a la implementación del Programa de Alimentación Escolar.	<u>Descripción:</u> El indicador mide el avance en el desarrollo del informe que reporta el estado de la implementación y ejecución del programa en el país. <u>Línea de base:</u> Informe de gestión del PAE vigencia 2014.

Objetivos Específicos	Nombre	Descripción y Línea Base
3. Divulgar, promocionar y posicionar el Programa de Alimentación Escolar PAE.	Plan estratégico de comunicaciones implementado.	<u>Descripción:</u> El indicador mide el porcentaje de avance, a través de las actividades ejecutadas vs las programadas en el plan de comunicaciones aprobado para el PAE. <u>Línea de base:</u> Diagnóstico de comunicaciones a agosto 2014 e insumo de 4 encuentros regionales
4. Proporcionar un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, registrados en la matrícula oficial.	Complementos alimentarios entregados (PAI).	<u>Descripción:</u> El indicador mide el número de raciones entregadas efectivamente en el trimestre evaluado a los titulares de derecho. <u>Línea de base:</u> Sin línea de base, se cuenta con el reporte consolidado de las raciones contratadas.
Indicadores 2016		
1. Proporcionar un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, registrados en la matrícula oficial.	1. Raciones entregadas a beneficiarios atendidos a través de la entrega de los complementos alimentarios del PAE (PAI).	<u>Descripción:</u> El indicador permite conocer el número de complementos alimentarios entregados. <u>Línea de base:</u> 0
2. Apoyar, acompañar, asesorar y prestar asistencia técnica, a las entidades territoriales y operadores del programa en los procesos de planeación, difusión, implementación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar PAE.	1. Un informe de asistencia técnica por cada ETC.	<u>Descripción:</u> Da cuenta del número de reportes, de informe de apoyo a la implementación del programa de alimentación escolar en las ETC <u>Línea de base:</u> 0
3. Desarrollar los (o el) sistema de información que permita dar seguimiento a la implementación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar PAE	1. Sistema de información en funcionamiento que permita generar reportes periódicos de información de ejecución del programa.	<u>Descripción:</u> Da cuenta del diseño, desarrollo e implementación del Sistema de Información, que permita generar los reportes que den cuenta de la operación del PAE. <u>Línea de base:</u> 0
4. Divulgar, promocionar y posicionar el Programa de Alimentación Escolar PAE.	1. Plan estratégico de comunicaciones y actividades de promoción y divulgación del PAE ejecutado.	<u>Descripción:</u> Da cuenta del porcentaje de avance en la ejecución e implementación, del Plan estratégico de comunicaciones <u>Línea de base:</u> En el 2015, el indicador midió las actividades ejecutadas vs las programadas en el plan de comunicaciones aprobado para el PAE.

Fuente: Información suministrada por el MEN

De otra parte el MEN en respuesta al oficio de la CGR CDSS-AD-MEN-005 del 7 de marzo de 2017, ante la solicitud de explicación del indicador definido en el archivo "Proyectos de inversión MEN 2016", precisó la métrica del indicador así: "Porcentaje de beneficiarios atendidos a través de la entrega de los complementos alimentarios del PAE", con unidad de medida "Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que reciben alimentación escolar" y meta "80%". Indicar definición, método de medición, unidad de medida, variables, concepto estadístico, frecuencia de cálculo, fuente de información, limitaciones del indicador e interpretación y análisis de los resultados alcanzados, considerando que en la respuesta inicial a la pregunta el

MEN presenta información de otro indicador “Raciones entregadas a beneficiarios atendidos a través de la entrega de los complementos alimentarios del PAE” y señala:

En la vigencia 2016 el PAE reportó mensualmente los 4 indicadores referidos en el cuadro que antecede, y que en relación con: “Raciones entregadas a beneficiarios atendidos a través de la entrega de los complementos alimentarios del PAE”, aclara que este indicador hace referencia al “**Número de raciones entregadas efectivamente a los titulares de derecho**” como se indicó anteriormente, **dado que es este el único indicador que se ha reportado para el seguimiento a la entrega efectiva de raciones por parte del Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación Nacional en la vigencia 2016**”. (Resaltado fuera de texto).

En la misma respuesta sobre la correspondencia entre el reporte de priorización y determinación de población focalizada, con la población cubierta en cada ET a través de la contratación del PAE, el MEN precisó: “Así entonces, la población cubierta en cada ETC a través de la contratación, debe corresponder con el reporte de priorización remitido desde las ETC al Ministerio y la focalización realizada por cada IE en el SIMAT”.

Frente al cumplimiento de sus objetivos y la entrega de sus componentes entendidos como raciones y estudiantes atendidos de acuerdo con la información reportada por el MEN, las raciones diarias entregadas durante 2016 fueron 5.753.210 en todo el territorio nacional. En relación con dicho dato se solicitó al MEN definir cómo se obtuvo el mismo (metodología de cálculo), teniendo en cuenta que existen discontinuidades en la operación.

El MEN en su respuesta al requerimiento de información señaló “(...) Así, pues, eran las entidades territoriales certificadas en educación, las responsables de realizar el análisis y seleccionar las instituciones y sedes educativas en donde, de acuerdo a criterios de igualdad, equidad y responsabilidad, operaría el Programa de Alimentación Escolar. Esto por cuanto son las entidades territoriales quienes conocen las dinámicas y situaciones reales en sus territorios, por lo que atendiendo los criterios ya mencionados debían efectuar la distribución de los cupos asignados para prestar el servicio de alimentación escolar con cargo a los recursos aportados por el Ministerio de Educación Nacional y de tal manera generar los procesos de contratación necesarios para garantizar la operación.

Por lo anterior y **conforme a los soportes de priorización de IE en los cuales se especifican las raciones a entregar por cada sede educativa y la documentación correspondiente a los actos administrativos generados para la contratación de los operadores generados por cada ETC y remitidos al MEN durante la vigencia 2016, se identificó que el número total contratado para brindar atención correspondió a 5.753.210 raciones diarias**”. (Resaltado y subrayado fuera de texto).

Como puede observarse, el número de raciones diarias entregadas a nivel nacional resulta de las proyecciones de raciones a entregar o contratadas, sin que exista una determinación específica de cuántas raciones fueron efectivamente entregadas, por lo cual puede concluirse que el MEN considera como idénticas

raciones contratadas y raciones entregadas, identidad que a la hora de medir resultados de un programa no permite dar cuenta de los resultados reales del mismo, por cuanto se presenta una diferencia entre la unidad de medida que contempla el indicador, léase -raciones entregadas-, y la unidad de medida tomada como referencia o fuente para efectuar la medición del indicador, léase raciones contratadas.

De otra parte se observa que, el indicador en mención no cumple las dos funciones que se esperan del mismo:

Función descriptiva: No aporta información sobre el estado real del programa, es decir número de raciones entregadas o número de estudiantes atendidos.

Función valorativa: Al no generar el dato real de raciones entregadas y estudiantes atendidos, no puede añadir valor a dichos datos precisando número de raciones entregadas o estudiantes atendidos en relación con la matrícula oficial.

B. Indicadores Establecidos por los ETC Seleccionados

A partir de la respuesta obtenida por parte de las ETC, a la pregunta “*Señale si los objetivos del PAE cuentan con meta e indicadores para medir sus resultados*” se pudo establecer que la mayoría de los entes territoriales establecieron para la vigencia 2016 indicadores de producto, así:

Cuadro N° 17. Indicadores PAE definidos por las ETC seleccionadas

ET	Indicadores
Antioquia	Indicador de Resultado: Percepción de Seguridad Alimentaria en las Familias del Departamento Indicador de Producto: Cupos Atendidos en los programas de complementación alimentaria.
Apartadó	Indicadores de Producto para Alimentación Escolar Integral: Raciones alimenticias de complemento entregadas Comedores escolares con mejoramiento de infraestructura. Indicadores de Producto para Jornada única: Aulas nuevas construidas para jornada única Población en edad escolar vinculada al sistema educativo Estudiantes beneficiarios con raciones alimenticias (almuerzo) entregadas Predios de establecimientos educativos legalizados
Bolívar	Indicador de Producto Niños atendidos con alimentación escolar
Buenaventura	Indicador de Producto Número de estudiantes atendidos
Cali	Indicador de Producto Estudiantes de las Instituciones Educativas Oficiales beneficiados con programa de alimentación escolar.
Caquetá	Indicador de Producto N° Establecimientos Educativos atendidos con el Programa de Alimentación Escolar (PAE) Indicador de Resultado del Plan de Desarrollo Tasa de Deserción

ET	Indicadores
Guaviare	Indicadores de producto: Alumnos evaluados pruebas SABER Niños beneficiados con programas de alimentación escolar Indicadores de gestión: Raciones alimentarias entregadas Informes de supervisión realizados Tasa de deserción intra anual en preescolar, básica y media
Jamundí	Indicador de Resultado: Cobertura en educación del Municipio incrementada/porcentaje Indicador de Producto Alimentación Escolar/Porcentaje de estudiantes atendidos con alimentación escolar
Nariño	Número de subregiones con acceso al Programa de Alimentación Escolar.
Pasto	Porcentaje de estudiantes Formulación: Número de niños matriculados en el sistema escolar oficial/número de niños atendidos
Quindío	Indicador de Producto: Programa Implementado
Vichada	% Porcentaje de la cobertura de beneficiarios externos
Villavicencio	Indicador de Producto Número de estudiantes beneficiados con raciones de alimentación escolar.

Fuente: Información ETC.Elaboró: CGR.

Al considerar la alimentación escolar como parte del servicio educativo necesario para que los estudiantes tengan condiciones alimenticias básicas consistentes con la duración de la jornada escolar, resulta imprescindible universalizar su cobertura, tal como tuvo por objetivo el traslado de responsabilidad por su orientación del ICBF al MEN, como quedó plasmado en la Ley 1450 de 2011¹². La focalización tiene sentido cuando se trata de subsanar o aminorar las carencias de grupos específicos pero no cuando el objetivo es brindar de manera general condiciones para el adecuado desempeño escolar de los estudiantes. Así, un primer referente es el grado de avance hacia a la cobertura universal, aspecto sobre el cual el MEN no presenta resultados.

De otra parte, la presentación de los resultados del PAE indicando únicamente las raciones “entregadas”, puede llevar a sobrestimar la cobertura porque dicha variable por sí misma no permite dar cuenta de la cobertura real, toda vez que este es un servicio que tiene por lo menos tres dimensiones: estudiantes, raciones y días atendidos.

Adicionalmente, este es un servicio que se presta continuamente a lo largo del calendario escolar, razón por la cual, la cobertura no puede valorarse por el número de estudiantes atendidos, sino que requiere introducir variables que den cuenta de los días en los que los estudiantes fueron atendidos. Las observaciones de la CGR evidencian que repetidamente hubo días sin prestar el servicio.

¹² Parágrafo 4 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011.

Un tercer elemento que debe incorporarse es la cantidad y tipo de ración que se da. Tal como está prevista la prestación, un mismo niño puede recibir más de una ración, y las raciones pueden ser diferentes cualitativamente, desayuno, complemento o almuerzo. Sumar indistintamente las raciones entregadas distorsiona el alcance (por haber niños que reciben más de una ración y por raciones que eventualmente no llegan a los niños) y la valoración cualitativa (ya que se suman desayunos, almuerzos y complementos alimenticios) del PAE.

La recurrencia de presentar los avances del PAE indicando únicamente las raciones entregadas, puede llevar a sobrestimar la cobertura porque ésta variable por sí misma no da cuenta de la cobertura real, toda vez que este es un servicio que tiene por lo menos tres dimensiones: estudiantes, raciones y días atendidos. Para la evaluación de la cobertura del PAE no se aplica un indicador que incorpore estas tres dimensiones en el marco de la cobertura universal.

Los indicadores de resultado e impacto están orientados a medir lo que en este documento se clasifica como “*externalidades*”, es decir, los efectos colaterales de la atención en alimentación escolar, por lo que termina valorándose el PAE por los aspectos secundarios, lo que metodológicamente es impropio y operativamente sesga el impacto del programa. Adicionalmente, como la cobertura y la deserción resultan de múltiples factores, la evaluación del PAE con relación al comportamiento de esas variables tiende a sobrestimar sus beneficios, con la consecuencia de crear condiciones que favorecen comportamientos asociados con “*riesgo moral*” porque los administradores perciben que los resultados esperados de esas variables pueden alcanzarse, aun si se presentan “*fugas de recursos*”, gastos innecesarios y decisiones que mejoren la utilidad de los contratistas.

El MEN en su respuesta señala en el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión – SPI - del Departamento Nacional de Planeación, donde está definida la cadena de valor del Programa de Alimentación Escolar año tras año se cargan el objetivo general, cadena de valor con sus respectivos productos, actividades e indicadores, que mes a mes deben ser reportados.

Internamente el MEN puede manejar otros indicadores que muestran el seguimiento a la implementación y operación del PAE en las ETC.

Para enlazar con la respuesta de la observación 16 y como parte del proceso de mejora continua del PAE, una batería de indicadores comunes a las ETC debe ser definida en la metodología de evaluación de impacto, para su reporte periódico y como insumo de la metodología. En la medida que el objetivo sea ajustado de modo que se pueda evaluar claramente, la batería de indicadores se modificará para alinearlos en función del mismo.

Por su parte el Departamento del Guaviare limita su respuesta a poner en evidencia el incremento de la matrícula en 566 estudiantes en el departamento, razón por la que consideran que se contribuyó al objetivo del programa de acceso con permanencia.

En la misma línea de la anterior observación el MEN acepta la necesidad de modificar los indicadores en consonancia con el ajuste del objetivo del programa, lo que reafirma lo observado, entre tanto, Guaviare no se pronuncia sobre lo observado.

La situación descrita obedece a una deficiencia en la formulación y diseño de los indicadores y su unidad de medida, lo que afecta la rendición de cuentas de los resultados de del PAE para la vigencia 2016 pues los mismos no son coherentes con los objetivos del programa que deben medir y por tanto impiden la realización de un análisis y evaluación de desempeño del programa.

Subpregunta 2.3. ¿El Programa cuenta con sistemas de información adecuados que le permitan seguimiento del mismo y sus indicadores de desempeño?

En este caso se les preguntó a las ETC seleccionadas en la muestra, lo siguiente: ¿Cuenta su ETC con sistemas de información o bases de datos propias para medir los resultados del programa y realizar las labores de seguimiento y control que le competen?. En caso de que su respuesta sea positiva, indicar si esos sistemas de información son compatibles con otros sistemas de información del sector educativo y si ellos permiten identificar por cada niño atendido, tipo de complemento, cantidad de raciones y días de atención.

Observación No. 18. Sistemas de Información que den cuenta de los resultados del PAE.

Dispone el artículo 6 de la Resolución 16432 de 2015 en materia de SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL PAE.

*“6.1. Monitoreo y control: Tiene como fines principales verificar y controlar la operación del Programa de Alimentación Escolar del MEN y **recolectar información confiable en forma eficiente, que sirva como insumo a los procesos desarrollados en los demás componentes del PAE.** Así mismo tiene como propósitos formular y realizar seguimiento a los planes de acción de los componentes del PAE con el fin de generar alertas oportunas y acciones de mejora para el correcto desarrollo del Programa”. (Subrayado y negrita fuera de texto).*

Con base en las respuestas suministradas por las ETC se estableció que el SIMAT es el único sistema de información que gestionan, en relación con el PAE.

Vale aclarar que el SIMAT no da cuenta de la prestación del servicio como tal, sino que en él se registran los beneficiarios de la estrategia PAE.

No obstante, el SIMAT, no da cuenta de los insumos y productos (cadena de valor) de la prestación del servicio en cada una de las ETC, dado que para el programa se identificaron como productos tanto raciones entregadas como estudiantes atendidos y por la forma como opera el PAE no hay una relación uno a uno entre estudiantes y raciones. Es decir, que el programa contempla que un estudiante pueda recibir dos raciones en un mismo día pero en diferente horario, como por ejemplo los estudiantes de jornada única que reciben un complemento en la mañana y su almuerzo; sin embargo, las ETC no cuentan con sistemas de las que se obtengan estos datos o sus consolidados.

De forma que los sistemas existentes, no capturan las complejidades del PAE, a través de productos de la ejecución del programa, como ocurre con las coberturas, que en función del número de estudiantes atendidos pueden variar de conformidad con los movimientos de la matrícula, la multiplicidad de contratos con diferente cantidad de raciones, tiempos de ejecución, atención en la misma entidad de la ETNC y la ETC, o la diferencia entre estudiantes focalizados y estudiantes atendidos entre otras situaciones. Así estos productos no son claramente identificados, por tanto no es posible con los medios informáticos implementados dentro del programa con corte a diciembre de 2016, obtener resultados en tiempo real acerca de la implementación del programa desde todos sus componentes críticos.

Se destaca que el único caso diferente, frente a los sistemas de información, identificado en la muestra, es el presentado por la ETC Nariño, que se presenta como una propuesta innovadora, que podría constituirse como buena práctica dentro del programa.

A continuación se cita en su totalidad la respuesta del Departamento de Nariño, con el objeto de socializar las acciones implementadas por esta entidad, que pueden ser punto de referencia para implementar actividades de control a partir de las herramientas ofrecidas por las Nuevas Tecnologías de la Información:

“Sí, es importante resaltar que para ejercer la veeduría ciudadana el Gobernador del Departamento de Nariño, conocedor de la importancia del seguimiento, monitoreo y control del Programa de Alimentación Escolar, gestionó la donación de 200 tabletas con el Ministerio de las TIC y los planes de datos para las mismas con el Banco AV VILLAS con el propósito de implementar la aplicación GANA PAE.

GANPAE es un proyecto piloto desarrollado en la Gobernación de Nariño, en la Secretaría TIC, como Sistema estratégico de veeduría ciudadana para apoyar iniciativas de Gobierno Abierto y la Secretaría de Educación en la búsqueda de la transparencia y anticorrupción del proyecto PAE (PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR); mediante la interacción directa de todos los

usuarios del programa y los responsables administrativos. El sistema GANAPAE vela por atender, responder y reportar de manera pronta los posibles problemas, falencias y casos de éxito en el PAE Nariño. Como también la generación de datos colectivos de carácter abierto.

GANAPAE se articula como un sistema conjunto de aplicaciones móviles y web con el fin de encaminar reportes de las Instituciones vinculadas al PAE Nariño; iniciando con la participación ciudadana de generación temprana de reportes mediante un aplicativo para dispositivos móviles (GANAPAE app); reportes que adicionalmente obtienen datos de contacto directamente del dispositivo móvil. Agrupado el reporte y datos adicionales son enviados a un administrador que tomara acciones sobre cada uno de los reportes, en caso de ser reportes positivos se miden, manipulan y muestran de manera interactiva y amable como datos abiertos de fácil uso; en caso de ser reportes negativos se poseen un protocolo de atención, se inicia con la escala de cada uno de ellos y elección de responsables encargados de responder, reportar y actuar sobre la alerta, finalmente dicha alerta también se mide y se abren datos a la comunidad.

El proyecto de veeduría ciudadana GANA PAE se destinó a desarrollarlo en Nariño con un público específico de instituciones educativas reconocidas por la Secretaría de Educación; la apertura del proyecto inicio como piloto y con las siguientes características: Se entregó un kit GANAPAE que consta de un dispositivo móvil gestionado en calidad de donación, el cual previamente se le instaló los programas necesarios para el desarrollo del programa GANAPAE. Las instituciones beneficiadas y en quienes se realizó la apertura fueron 200, las cuales fueron escogidas teniendo en cuenta la cobertura de cada una de ellas y también por problemas relevantes que hayan presentado en el PAE Nariño en años pasados.

A continuación se presenta el infograma de funcionalidad de GANA PAE



El sistema GANA PAE se encuentra en construcción y susceptible a los ajustes pertinentes”.

En conclusión, en general en el país, el PAE cuenta con sistemas de información, que soportan algunas de sus actividades; no obstante, éstos no le permiten un seguimiento integral y eficaz a la ejecución del mismo ni correcciones oportunas de las falencias de este servicio y por tanto contar con resultados en tiempo real acerca de la implementación del programa desde todos sus componentes, como base para la toma de decisiones. Sin embargo, vale resaltar esfuerzos como el de Nariño, que ilustra la manera como se puede captar información en tiempo real sobre la marcha del servicio.

En su respuesta el MEN explica que es SIMAT, caracterizándolo como *“un sistema de gestión de la matrícula de los estudiantes de instituciones oficiales que facilita la inscripción de alumnos nuevos, el registro y la actualización de los datos existentes del estudiante, la consulta del alumno por institución y el traslado a otra institución, la asignación de estrategias de permanencia, entre otros”*. Así mismo resalta sobre este Sistema que, *“...” actualmente tiene un módulo de estrategias de permanencia, en donde se encuentra la estrategia de alimentación escolar y cuya configuración la debe realizar el administrador SIMAT de cada Secretaría de Educación”*

Para el MEN *“es responsabilidad de las ETC y sus Secretarías de Educación realizar el reporte oportuno y completo de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes que son beneficiarios del PAE, de modo que al cruzar la información de cantidad de raciones contratadas por la ETC y que son rastreadas en los contratos oficiales, correspondan con el número de niños que están recibiendo el complemento alimentario, sea am/pm o almuerzo”*. No contar con esta información claramente registrada y de forma completa por las ETC y sus Secretarías de Educación, no permiten establecer resultados de cobertura a partir de SIMAT y lleva a que el reporte y verificador confiable sea el número de raciones que pueden ser evidenciadas en todos los contratos que celebran las ETC para operar el programa”.

Además el MEN menciona, que *“ha desarrollado un sistema web llamado Fichas Técnicas, en donde los profesionales de monitoreo del PAE, registran información del seguimiento y control de la operación e implementación del programa en las ETC del país”*.

Al respecto de la iniciativa de Nariño el MEN *“conoce las iniciativas de las ETC y a la vez evalúa como pueden contribuir al mejoramiento del programa. Finalmente menciona que “viene trabajando en coordinación con la Oficina de Tecnología y Sistemas de Información OTSI, los requerimientos de alto nivel para un sistema integrado de información del PAE, en los cuales se detallan cuatro grandes actores (ETC, Operadores, Instituciones, MEN) del PAE, sus procesos de registro y transacción de datos, además del seguimiento mediante tableros de control del estado de operación e implementación del PAE con sus respectivos reportes de información”*.

Así, de acuerdo con los argumentos presentados por el MEN, sí existen actualmente Sistemas de Información, no obstante, tales sistemas no permiten un seguimiento integral y eficaz a la ejecución del mismo. Este vacío explica que a la fecha, el MEN esté trabajando en un Sistema Integrado de Información que permita dar cuenta del Programa.

Observación No. 19. Categoría CHIP-PAE del Aplicativo CHIP.

El Consolidador de Hacienda e Información Pública, denominado CHIP, “es un sistema de información diseñado y desarrollado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Programa FOSIT, para que con la adecuada reglamentación y estructura procedimental, canalice la información financiera, económica, social y ambiental de los entes públicos hacia los organismos centrales y al público en general bajo la administración y responsabilidad de la Contaduría General de la Nación” (Contaduría General, 2017).

“La Categoría MEN- PAE en el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) permite a las entidades territoriales, a través de sus cinco formularios, hacer un reporte trimestral de la gestión financiera del PAE, para que el Ministerio de Educación realice el seguimiento y monitoreo a los recursos destinados a la Alimentación Escolar en los establecimientos educativos oficiales en el país”. (MEN, 2017).

Este sistema CHIP es una plataforma dispuesta por la Contaduría General de la Nación y permite a la ciudadanía acceder libremente a información acerca de la gestión presupuestal, contable, contractual y de control interno de las entidades del orden nacional y territorial, que es alimentado por cada una de las Entidades.

En el tema de recursos para financiación del PAE, en el CHIP se estableció la categoría MEN-PAE recursos, en la cual las ETC están obligadas a reportar la fuente de financiación y valor asignado para los contratos del PAE. En el caso de Antioquia, el reporte se hace sobre los recursos de Cofinanciación MEN y de SGP Educación – Calidad, pero no se reportan los recursos que las ETNC destinan al PAE, como son los de SGP – Asignación Especial Alimentación Escolar o Conpes 151. Por su parte, las ETNC no tuvieron en 2016 habilitada en CHIP la categoría MEN – PAE recursos, ni se estableció claramente la obligación de reporte de los recursos de las ETNC. Por tanto, desde el sistema CHIP no es posible conocer el monto y ejecución de recursos asignados por las ETNC para financiar el Programa.

De acuerdo con la información presentada por el MEN:

“Con respecto a la Categoría MEN-PAE Ejecución de Recursos quedó establecida a partir de la Resolución 19530 del 12 de octubre de 2016, la cual se define para las ETC en Educación – ETC, las que debieron reportar la información respectiva a partir del mes de octubre de la vigencia 2016; de manera que esta categoría se parametrizó con el objetivo de realizar seguimiento mensual a la ejecución del PAE desde tres aspectos fundamentales: Recursos ejecutados, raciones entregadas y tipo de población afectada”.....Por otro lado, la Categoría MEN-PAE Ejecución de Recursos, se definió para realizar un seguimiento más puntual en el tiempo, ya que se realiza de manera mensual y compromete a las ETC a recopilar la información de la ejecución en su jurisdicción, tal y como lo define el artículo 2.3.10.4.3. “Funciones de las entidades territoriales” en su numeral 10 del Decreto 1852 de 2015: “10. Ejecutar directa o indirectamente el PAE con sujeción a los lineamientos, estándares y condiciones mínimas señaladas por el MEN. Para el efecto debe: a)

Administrar y coordinar la ejecución de los recursos de las diferentes fuentes de financiación para el PAE, cuando haya cofinanciación, bajo el esquema de bolsa común”.

Frente a la situación puntual presentada por la CGR el MEN comenta que “*La presentación de esta situación se pudo dar por deficiencia de la entidad territorial en el uso de sus fuentes de financiación, pero no por falta de herramientas para reportar la información de la ejecución del PAE”.*

Al respecto de esta respuesta se abre un nuevo interrogante para la CGR, dado que el MEN define que la Categoría MEN-PAE Ejecución de Recursos “*compromete a las ETC a recopilar la información de la ejecución en su jurisdicción..*” y a partir de esta afirmación todas las ETC tendrían información de la totalidad de recursos ejecutados por las ETNC desde las diferentes fuentes. No obstante, las deficiencias al respecto han sido desarrolladas a lo largo del informe y de manera especial en la observación 10, por lo que la CGR considera que afirmar que el hecho se podría presentar por deficiencias de la ETC, limita las posibles causas de esta situación, las cuales podrían modificarse frente a fallas del sistema, pero también cabría la posibilidad de presentarse por falta de claridad en los instructivos de reporte de las ETC Departamentos, frente a los recursos PAE ejecutados por las ETNC de su jurisdicción.

De forma que esta falla evidenciada y que el MEN argumenta no es del Sistema, puede obedecer a múltiples factores. Aún así, es conveniente tener en cuenta que en la respuesta a la observación 9 el MEN informó. “*Como resultado del seguimiento realizado por el MEN al sistema CHIP, se evidenció que algunas ETC no reportaron de forma oportuna las cifras solicitadas en este aplicativo, inclusive hubo algunas que no realizaron los reportes establecidos durante todo el año 2016 tal y como se evidencia en el consolidado sustraído del CHIP en la tabla No 1, situación que genera incertidumbre en el seguimiento y monitoreo de los recursos por la falta de información, reduciendo la capacidad de realizar una auditoría más minuciosa a estos recursos por parte del MEN”.*

Así, la reportabilidad y sus bajos niveles son consecuencia de estas fallas de comunicación, articulación y de información entre las ETC, las ETNC y el MEN. Hechos que afectan el seguimiento y control del Programa y particularmente la trazabilidad de los recursos. Y pueden llevar a tener información incompleta para medición del desempeño y la toma de decisiones.

Observación No. 20. Módulo Estrategias SIMAT –Antioquia.

El Decreto 1526 de 2002 reglamentó la administración del sistema de información del sector educativo y definió como objetivos de este los siguientes:

“a) Proporcionar los datos necesarios para determinar la cobertura, calidad, equidad y eficiencia del servicio;

- b) Brindar a la Nación, los departamentos, distritos y municipios la información requerida para la planeación del servicio educativo y para la evaluación de sus resultados en cuanto a su cobertura, calidad y eficiencia;*
- c) Permitir la estimación de costos y la determinación de fuentes de financiación del servicio público educativo;*
- d) Servir de base para distribuir entre las entidades territoriales los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones de acuerdo con la población atendida y la población por atender en condiciones de eficiencia;*
- e) Servir de registro público de la información relativa a las instituciones educativas, los estudiantes de la educación formal, los docentes, directivos docentes y los administrativos;*
- f) Servir como base para la consolidación de estadísticas educativas y para la construcción de indicadores”.*

Resultado de la entrevista con los funcionarios de Sistemas de Información de la Gerencia y de la Funcionaria de la Secretaría de Educación del Departamento, encargada del SIMAT, se identificaron las siguientes situaciones durante la vigencia 2016:

La responsabilidad que tiene la Gerencia MANÁ en relación con la información del PAE cargada en SIMAT se limita a tener usuarios de consulta, dado que el administrador del Sistema es la Secretaría de Educación Departamental - SED.

Para la marcación uno a uno de los niños beneficiarios del PAE en el SIMAT, la SED debía hacer el requerimiento a nivel nacional para que se diera acceso a la opción de marcación de beneficiarios, pero hasta el final del año no se había realizado esa gestión. Por lo que se estableció que durante 2016, los beneficiarios del PAE de este Departamento, no estaban registrados en el SIMAT.

Se determinó que la información de estudiantes beneficiarios en el Departamento de Antioquia en la estrategia de alimentación escolar no está actualizada en el sistema SIMAT, dado que el módulo presenta problemas en el cargue de la estrategia, es así como, si el estudiante se cambia de IE, se reporta vinculado a la estrategia en la anterior IE.

No se realizó la digitación en el SIMAT en cada institución educativa de los estudiantes beneficiados con la estrategia de alimentación escolar en 2016, sino que se cargó la base de datos con los alumnos focalizados por la Gerencia MANÁ en el SIMAT, de acuerdo con el anexo 6A (cargue masivo). No obstante, cuando se hizo la promoción de estudiantes finalizando el año, se borró de las estrategias cargadas la información del 2016, que contenía los estudiantes de la estrategia de alimentación escolar. Adicionalmente, los reportes de las estrategias mostraban el estudiante tantas veces como estrategias en las que hubiera sido atendido.

En conclusión, el módulo de estrategias del SIMAT, en lo relacionado con la estrategia PAE, para el caso de Antioquia, no proporcionó los medios y servicios

para inscribir y mantener actualizada la población beneficiaria del mismo. Así mismo, por fallas en el sistema de información, al realizar el proceso de promoción de estudiantes, al finalizar el 2016, se borró la información de las estrategias, lo que impidió tener información al respecto de sí el estudiante recibió o no servicio de PAE en esta vigencia, de acuerdo con la información contenida en el SIMAT, como fuente de reporte oficial del Programa.

Lo anterior tiene origen en fallas en los canales definidos para el reporte de la información de la estrategia, que no permiten contar de manera eficaz y con los niveles de seguridad adecuados, con la información real y confiable acerca de los beneficiarios PAE en el Departamento de Antioquia.

Respuesta MEN:

“Frente a esta observación, para la vigencia 2015 la ETC Antioquia registró en SIMAT más de 222.000 beneficiarios del PAE en su jurisdicción, motivo por el cual el MEN no comprende los inconvenientes manifestados en la observación por parte de la ETC, ya que la metodología de registro no ha sido modificada, no son procedentes con el funcionamiento del módulo de estrategias y tampoco se recibió por parte de la ETC algún inconveniente que estuviera afectando el cumplimiento del reporte por parte de la ETC.

En 2016 se ofició a la Gerente de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Antioquia – MANA - mediante el CORDIS 2016-EE-065237 (Observación 20 - Anexos), para que realizara el reporte de estrategias de permanencia en SIMAT y a la fecha del presente informe no se han recibido comunicados frente a dificultades para el reporte.”

En su respuesta el MEN argumenta no tener conocimiento de la situación presentada en Antioquia, en relación con el cargue de beneficiarios de la estrategia PAE al sistema SIMAT. No obstante el MEN reporta en su respuesta únicamente los beneficiarios PAE de la vigencia 2015 y no hace alusión a los beneficiarios de esta ETC en 2016, así mismo menciona y soporta que se realizó solicitud en mayo de 2016 a la ETC del reporte de las estrategias, pero no menciona si se dio el reporte; sin embargo la ETC describe que se realizó el cargue masivo de beneficiarios, pero en el proceso de promoción fue donde se borró la información de estrategias.

Por lo anterior la evidencia presentada por el MEN no es suficiente para devirtuar las situaciones observadas en las visitas de campo y las observaciones resultado de las mismas, en relación con las debilidades presentadas en el SIMAT.

Subpregunta 2.4. Es posible determinar en qué medida las variaciones relacionadas con el acceso a la educación con permanencia, registrados en la población objetivo del programa, son imputables al PAE?

En este caso se les preguntó a las ETC seleccionadas de la muestra, lo siguiente: Informar si el programa de alimentación escolar en su ETC ha contribuido a mejorar el acceso con permanencia a la Educación y qué evidencias tienen de ello, aportarlas en medio digital.

Nuevas perspectivas de análisis de la Contribución del Programa al acceso con permanencia.

En desarrollo de la auditoría de desempeño se requirió al MEN para que informara sobre la evaluación y resultados del cumplimiento de cada uno de los objetivos del Programa, frente a lo cual el Ministerio señaló:

*“Como estrategia que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, mantiene los niveles de atención, impacta de forma positiva los procesos de aprendizaje y el desarrollo cognitivo, disminuye el ausentismo y la deserción, el Programa de Alimentación Escolar debe ser abordado desde una concepción integral, **como quiera que no es la única estrategia del Estado para lograr esos fines. Su ejecución y el logro de esos aspectos están ligados a otros programas estatales que persiguen el mismo fin.***

*En ese sentido, la entrega del complemento alimentario del programa debe motivar al estudiante a continuar sus estudios en la medida que complementa la alimentación que ha recibido en su hogar. **La garantía de acceder al servicio educativo está dada por una multiplicidad de factores cuyo conjunto garantiza efectivamente el derecho a la educación; factores de los cuales la alimentación escolar es apenas uno de ellos.***

Las estrategias y programas de índole educativo y nutricional que implementa el Gobierno Nacional constituyen siempre un complemento a la labor que en ese sentido deben adelantar los hogares. El suministro de un complemento alimentario en la institución educativa no puede tomarse como un sustituto de la alimentación que el menor recibe en casa, pues este representa solamente un porcentaje de sus necesidades nutricionales.

*Por todo lo anterior, y en atención a las responsabilidades a cargo de cada uno de los integrantes de la comunidad educativa, de la cual hacen parte la familia, la institución educativa, la entidad territorial y el Ministerio de Educación, la implementación del PAE **no puede medirse como la ejecución de un programa asistencial de orden nutricional, sino como uno que complementa la alimentación que el estudiante recibe en su casa, complemento que lo motivará a continuar su jornada escolar y le hará más fácil atender las horas de clase de la misma.***

En relación con el fomento a los estilos de vida saludables, para avanzar en ese aspecto, como ya se describió en apartes anteriores, desde el Ministerio se desarrollaron talleres con padres de familia y beneficiarios, los cuales se compartieron a las 95 ETC para lo

fuera implementando. Así mismo, se hizo una priorización de 26 ETC para que adelantar la primera sesión. Las demás ETC serán cubiertas en 2017.

Adicionalmente, se estructuraron talleres conjuntos con Colombia Bilingüe, con el fin de que los estudiantes durante sus clases de inglés recuerden la importancia que tiene alimentarse bien, conozcan las propiedades de los diferentes grupos de alimentos y diferencien cuáles son saludables y cuáles no. También se definieron actividades con el fin de reforzar el conocimiento del Programa de Alimentación Escolar y su rol como veedores. El equipo de comunicaciones y la asesora técnica revisaron los Basic Learning Rights definidos por el Programa Colombia Bilingüe y se identificaron las temáticas y actividades que se podían articular. Con este insumo se planearon tres talleres que se enviaron a los profesores y fellows para implementarlos y se publicaron en el microsítio del PAE en la página web del Ministerio para que cualquier docente tenga acceso a ellos. **(Anexos Pregunta No. 14)**".

De igual forma, se solicitó a las ETC informar si el PAE ha contribuido a mejorar el acceso con permanencia a la educación y como resultado de ello se elaboró el Anexo No. 10, con el cual se pudo establecer que si bien las ETC refieren de manera decidida la contribución del programa al objetivo ya citado, no se presenta evidencia suficiente que acredite la correlación directa entre los resultados obtenidos y su atribución al programa, por lo anterior, se entrarán a revisar algunos aspectos relacionados.

Según la guía del MEN "Guía Para la administración de los recursos financieros del sector educativo Actualización Guía 8" la canasta educativa está "Conformada por los elementos de soporte pedagógico: dotaciones escolares, mobiliario, textos, bibliotecas, materiales audiovisuales y didácticos" (MEN, 2012)¹³. Esa misma Guía se refiere a la "canasta educativa complementaria" y especifica que la conforman los servicios de alimentación, transporte escolar, apoyo para uniformes y kit escolar¹⁴. En una presentación elaborada por ese mismo Ministerio¹⁵ se ofrecen tres definiciones, ninguna de las cuales señala específicamente sus componentes, los cuales son presentados en las diapositivas 4 a 8 y los clasifica en cuatro, Recurso Humano, Recurso Físico, Componente Alumno y Administración Central; en el componente alumno incluye Transporte escolar y complemento nutricional. Al considerar que tanto el "complemento nutricional" de la definición del MEN como la de PAE contenida en el Decreto 1852 de 2015 (artículo 2.3.10.2.1 numeral 1) comprenden el suministro de

¹³ Guía Para la administración de los recursos financieros del sector educativo Actualización Guía 8, MEN, 2012, nota a pie de la página 30.

¹⁴ Guía Para la administración de los recursos financieros del sector educativo Actualización Guía 8, MEN, 2012, página 41.

¹⁵ www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articulos-101329_archivo_ppt2.ppt. En las diapositivas 2 y 3 presentan lo siguiente: CANASTA EDUCATIVA: Cantidad de insumos, bienes y servicios que se requieren en el establecimiento educativo para ofrecer una educación de calidad; CANASTA REAL: insumos, bienes y servicios con que cuenta en la actualidad los establecimientos educativos para prestar el servicio; CANASTA ESTÁNDAR O DE REFERENCIA: insumos, bienes y servicios requeridos para prestar un servicio educativo de calidad. Este conjunto de insumos se construye a partir de estándares o normativa existente para el sector educativo.

un complemento alimenticio durante la jornada escolar, se puede concluir que de acuerdo con esos documentos del MEN la alimentación escolar sí es parte de la canasta educativa.

Ahora bien, que la alimentación escolar sea parte de la canasta educativa es consistente con que la prestación del servicio educativo como un “*bien provisto por el Estado*” se caracteriza por ser un servicio complejo que incluye múltiples factores, docentes, funcionarios administrativos y técnicos de mantenimiento, instalaciones físicas, recursos académicos, gestión pedagógica e insumos para la institución y para los estudiantes.

Por duración de la jornada escolar, entre cinco y seis horas continuas en el colegio y hasta siete u ocho, si se cuenta el tiempo entre la salida de la casa hasta su retorno luego de asistir a clases, implica la necesidad de garantizar el consumo de alimento a los estudiantes; estos tiempos son mayores si se trata de la jornada única por lo que es más exigente en la necesidad de consumir alimentos durante la jornada escolar, incluido el almuerzo, ya no solo el refrigerio. Considerando que el ciclo de la saciedad del “*hambre de corto plazo*” debe satisfacerse cada tres horas¹⁶, el cumplimiento de la jornada académica obliga a proveer alimentos por lo menos una vez y dos para el caso de la jornada única (ICBF, 2010).

En consecuencia, la alimentación escolar es parte esencial de la prestación del servicio educativo. La realización en la jornada escolar exige el suministro de raciones alimenticias a los estudiantes para que el acto educativo se provea en condiciones adecuadas y cumpla los parámetros médicos y nutricionales básicos, ya que no resulta consistente mantener a los niños seis o siete horas sin garantizarles el consumo de los nutrientes que le permitan recuperar las energías gastadas.

Pero ¿cuál es la importancia de que la alimentación escolar sea parte de la canasta educativa y uno de los componentes del acto educativo? Siendo la alimentación escolar uno de los elementos constitutivos del servicio educativo, su incidencia central es sobre la calidad de la oferta educativa. Al considerar la provisión de todos los componentes de la canasta educativa como la situación óptima, es pertinente evaluar la calidad de la “*oferta educativa*” en función de las carencias y deficiencias de tales componentes óptimos, lo cual debería incluir la alimentación escolar, así se tendría un enfoque evaluativo centrado en los medios puestos a disposición por el Estado para atender este servicio.

¹⁶ Hay una extensa referencia de la fisiología y la psicología relacionada con este aspecto. Institucionalmente, está consideración fue incluida en el documento, Lineamientos técnico administrativos y estándares del programa de alimentación escolar, ICBF, 2010, página 12.

Como los demás componentes del servicio educativo, la carencia o deficiencias de la provisión de la alimentación escolar afecta las condiciones bajo las cuales se presta el servicio en general, pero no es fácil desagregar su efecto particular en la educación de los niños, de la misma forma que tampoco es fácil medir la incidencia específica de la falta de tableros o de pupitres en la educación de los niños, aunque es obvio que tienen consecuencias negativas en la calidad educativa.

Desde el punto de vista económico, la alimentación escolar es uno de los componentes del servicio escolar con mayores externalidades, razón por la cual, tiende a separarse como un servicio diferente de la educación y a identificar sus impactos por las externalidades inherentes, lo cual hace difusa su evaluación de resultados y contribuye a distorsionar su verdadera razón de ser. La alimentación escolar puede clasificarse como un *“bien público impuro”* por las externalidades que se le atribuyen: reducción de la deserción, mejoramiento de las capacidades de concentración y cognitivas, formación de buenos hábitos alimenticios. Pero enfocarlo exclusivamente por ellos conduce a que los resultados e impactos esperados del PAE estén relacionados con las externalidades sin atender a su contribución en la *“calidad de la prestación del servicio educativo”*.

Si bien, la alimentación escolar surgió como una estrategia asistencial para procurarle nutrientes a los niños con deficiencias alimenticias, los avances en la reducción de la pobreza han permitido que la mayor parte de la población esté por encima del umbral de pobreza y supere el consumo energético mínimo diario. Si bien, un segmento de la población escolar padece problemas nutricionales asociados a la pobreza, el fin mismo de la alimentación escolar debe ser garantizar que todos los estudiantes consuman los alimentos que les permitan mantener las energías requeridas para cumplir la jornada escolar. Su contribución para mejorar la situación nutricional de los más pobres, reducir la deserción, mejorar la cobertura, crear buenos hábitos alimenticios e higiénicos corresponde a beneficios colaterales, sin que en ningún momento se pueda atribuir el resultado exclusivamente a la AE.

Riesgos y controles.

Para dar respuesta a las siguientes preguntas:

Subpregunta 1.4. El MEN ha identificado los riesgos y diseñado controles efectivos para su mitigación en las actividades de: -Asignación de recursos, -Distribución, -Transferencia de los mismos a las ET, - Conformación de la bolsa común y -Monitoreo y seguimiento a la ejecución de los recursos?

Subpregunta 2.5. El MEN ha identificado los riesgos y diseñado controles efectivos para su mitigación, en las actividades de fijación de objetivos, metas e indicadores del PAE?

La CGR verificó los riesgos identificados y los controles establecidos para el programa, a través de los requerimientos de información al MEN y los reportes de información de las 18 ETC objeto de análisis, en virtud de ello se estableció la siguiente observación resultado de la evaluación:

Observación No. 21. Gestión del Riesgo para el PAE vigencia 2016.

El Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI: 2014, establece en su numeral 1.3, en lo atinente al componente de administración del riesgo:

“Conjunto de elementos que le permiten a la entidad identificar, evaluar y gestionar aquellos eventos negativos, tanto internos como externos, que puedan afectar o impedir el logro de sus objetivos institucionales.

Al ser un componente del Módulo Control de Planeación y Gestión, la Administración del Riesgo se sirve de la planeación (misión, visión, establecimiento de objetivos, metas, factores críticos de éxito), del campo de aplicación (procesos, proyectos, sistemas de información), del Componente Direccionamiento Estratégico y todos sus elementos. Su mirada sistémica contribuye a que la entidad no sólo garantice la gestión institucional y el logro de los objetivos sino que fortalece el ejercicio del Control Interno en las entidades de la Administración Pública.

Este componente faculta a la entidad para emprender las acciones de control necesarias que le permitan el manejo de los eventos que puedan afectar negativamente el logro de los objetivos institucionales. Es importante considerar que un evento puede representar una oportunidad de mejora para la organización, pero si no se maneja adecuadamente y a tiempo, puede generar consecuencias negativas (...)

*Es importante señalar que los responsables de realizar la administración de los riesgos, son los líderes de los procesos, **proyectos y/o programas** con sus respectivos equipos de trabajo; la oficina de control interno podrá brindar apoyo en la metodología de administración del riesgo para su identificación a través de su rol de asesoría y acompañamiento y realizar la evaluación y seguimiento de los mapas de riesgos establecidos por la entidad.*

Este componente se estructura a través de los siguientes Elementos de Control:

*Políticas de Administración del Riesgo.
Identificación del Riesgo.
Análisis y Valoración del Riesgo (...).”*

Por su parte en el numeral 1.3.2.2 ibídem en cuanto a Identificación de Riesgos se precisa:

“La identificación de los riesgos se realiza a nivel del Componente de Direccionamiento Estratégico, identificando las causas con base en los factores internos o externos a la entidad, que pueden ocasionar riesgos que afecten el logro de los objetivos. La identificación implica hacer un inventario de los riesgos, definiendo en primera instancia sus causas con base en los factores de riesgo internos y externos (contexto estratégico), presentando una descripción de cada uno de estos y finalmente definiendo los posibles efectos (consecuencias). Es importante centrarse en los riesgos más significativos para la entidad relacionados con los objetivos de los procesos, programas y/o proyectos, y los objetivos institucionales. Es allí donde, al igual que todos los servidores, la gerencia pública adopta un papel proactivo en el sentido de visualizar en sus contextos estratégicos y misionales los factores o causas que pueden afectar el curso institucional, dada la especialidad temática que manejan en cada sector o contexto socioeconómico (...).”

De conformidad con lo establecido en la Guía para la Administración del riesgo del DAFP:

“En términos generales la gestión del riesgo se refiere a los principios y metodología para la gestión eficaz del riesgo, mientras que gestionar el riesgo se refiere a la aplicación de estos principios y metodología a riesgos particulares. La administración del Riesgo comprende el conjunto de Elementos de Control y sus interrelaciones, para que la institución evalúe e intervenga aquellos eventos, tanto internos como externos, que puedan afectar de manera positiva o negativa el logro de sus objetivos institucionales. La administración del riesgo contribuye a que la entidad consolide su Sistema de Control Interno y a que se genere una cultura de Autocontrol y autoevaluación al interior de la misma”.

El MEN en respuesta al requerimiento de información CDSS-AD-MEN-001 del 26 de enero de 2017, frente a la pregunta: “señalar de manera específica los riesgos y desafíos actuales que enfrenta el Programa desde la visión del MEN”, indicó:

“Como quiera que la ejecución del Programa de Alimentación Escolar exige la interacción de diferentes actores para su adecuado funcionamiento, los riesgos identificados en la operación están relacionados con el no cumplimiento por parte de alguno de ellos de las responsabilidades y obligaciones a su cargo.

La conformación de la bolsa común de recursos, por ejemplo, en la cual deben concurrir las entidades territoriales certificadas y no certificadas, supone para el Ministerio como cofinanciador del PAE un riesgo representado en que las entidades territoriales no conformen la correspondiente bolsa común y no se logre la debida financiación y ejecución del programa.

Otro riesgo identificado desde el Ministerio, es la ausencia de un modelo o esquema de supervisión o interventoría a los operadores que ejecutan los programas en cada territorio o la debilidad de los equipos de trabajo que se conformen para el efecto por parte de las entidades territoriales, lo cual afectaría de manera directa el cumplimiento del objeto contractual y la calidad del servicio prestado.

La contratación constituye otro espacio de riesgo para la ejecución del programa, pues como ya se ha visto en medios de comunicación a lo largo del país, una gestión contractual inadecuada puede traducirse en la contratación de un operador que no cumpla con el objeto para el cual se le contrata y afecte de manera grave la prestación del servicio.

Finalmente, un riesgo latente en la prestación del servicio de alimentación escolar es el incumplimiento en la prestación del servicio en términos de calidad, seguridad e inocuidad por parte del operador contratado por la entidad territorial, lo cual puede traer consigo la ocurrencia de enfermedades transmitidas por alimentos, que afecten la salud de los titulares de derecho del programa.

En cuanto a los desafíos que enfrenta el PAE, uno muy importante para el Ministerio de Educación será el fortalecimiento de la asistencia técnica y el seguimiento a la operación, lo cual permitirá garantizar una alta calidad en el servicio contratado en cada una de las entidades territoriales certificadas a nivel de todos los departamentos y municipios.

Así mismo, mantener y mejorar la cofinanciación serán temas centrales en el adecuado uso de los recursos, dado que el modelo de bolsa común deberá fortalecerse en el entendido que el logro del programa debe ser un esfuerzo de todos los niveles, desde la Nación hasta los entes departamentales y territoriales.

Fortalecer la descentralización es uno de los grandes logros del Programa de Alimentación Escolar, dado que permite entregar responsabilidades compartidas desde la Nación y los entes territoriales, es por ello que un gran desafío será dar mayores elementos para su desarrollo a las secretarías de educación del país en el marco de la asistencia técnica del Ministerio de Educación.

Finalmente, la articulación con otros Ministerios y entidades del orden Nacional permitirá un mayor desarrollo del Programa en el orden nacional y territorial, es por ello que desde el accionar de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN se mantiene un trabajo de construcción técnica permanente que permite fortalecer la implementación y la articulación con lineamientos del orden nacional”.

De otra parte, la CGR también identificó riesgos tales como:

- Que el Programa PAE no dé respuesta a las necesidades determinadas de Inaccessibilidad y deserción escolar de los niños, niñas y adolescentes Matriculados en el sistema oficial.
- Que los actores del programa no cuenten con instrumentos de coordinación y articulación adecuados, o no los apliquen oportunamente en la ejecución del programa.
- Que el Programa de Alimentación Escolar no mida el resultado contenido en el objetivo general del programa, relacionado con contribuir al acceso con permanencia escolar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial.

- Inadecuada planificación de recursos de diferentes fuentes y que se presente insuficiencia de los mismos que conlleven a improvisaciones y afectaciones en la prestación del servicio.
- Que las reglas de operación no estén acorde con la operatividad del programa o den lugar a diversas interpretaciones por falta de claridad.
- El programa de alimentación no cuente con mapa de riesgos y controles que mitiguen los mismos, afectando el control y no detectando oportunamente las desviaciones de los procesos que se deban realizar para alcanzar los resultados.
- No se cuenta con un Manual de operación de la Bolsa Común y de los mecanismos diseñados para la operación de la misma.
- Que el Ministerio de Educación Nacional no consiga que en el Presupuesto General de la Nación- PGN, se le apropien los recursos necesarios para mantener las coberturas del PAE alcanzadas durante la vigencia anterior y las ET no cuenten con otras fuentes de financiación disponibles oportunamente.
- Ante la insuficiencia de recursos, los criterios de distribución de los montos disponibles no sean claros y los giros no sean oportunos de forma que se afecte la prestación del servicio.
- Que se asignen recursos por fuentes de financiación diferentes al MEN - PAE y la ET no la ejecute.
- El Ministerio no tenga conocimiento de la asignación de recursos para PAE desde otras fuentes en las ET.
- Que los actores del programa no se comuniquen, integren y unifiquen sus recursos, imposibilitando hacer una planeación financiera del PAE, que les permita garantizar el mantenimiento de las coberturas y la prestación del servicio durante la totalidad del calendario escolar.

Por lo anterior, a partir de la revisión de riesgos y controles del programa de alimentación escolar, se pudo establecer que durante la vigencia 2016 el MEN no ha identificado los riesgos asociados a todos los procesos del programa, ni diseñado controles específicos y oportunos para su mitigación.

El MEN señala en su respuesta que implementó un Modelo de Monitoreo y Control Integral que incluye los componentes jurídico, financiero, técnico (alimentario, nutricional), de gestión social y sistemas de información, como una herramienta de fácil manejo, que le permita a las ETC – ETNC, identificar las actividades de monitoreo a realizarse en cada una de las etapas del desarrollo del Programa de Alimentación Escolar – PAE, para lo cual destinó un equipo interdisciplinario encargado de realizar visitas a establecimientos educativos y entidades territoriales para la verificación de cada una de las etapas del PAE y la socialización del modelo.

Como resultado de dichas actividades el MEN llevó a cabo la revisión y actualización del modelo de Monitoreo y Control con el fin de especificar aquellas condiciones de riesgo con la entidad territorial, teniendo en cuenta las particularidades y naturaleza de cada territorio, así como los tiempos en los cuales se deben llevar a cabo cada una de las acciones a fin de asegurar una adecuada operación del programa. Se busca que la adopción de las medidas se efectúe por parte de la entidad responsable atendiendo los criterios de razonabilidad, proporcionalidad, continuidad y/o restablecimiento de la prestación del servicio.

Analizada la respuesta y soportes aportados por el MEN se concluye que en la matriz de riesgo que fue aportada al equipo auditor en el marco de la ejecución de la auditoría de desempeño, no estaban incluidos los riesgos identificados por el organismo de control y los que establece en su respuesta el Ministerio, y de otra parte, se observa que esa labor se ha puesto en marcha para la vigencia 2017, lo cual constituye un beneficio derivado de la presente auditoría.

La situación detectada tiene origen en una deficiente identificación, formalización y gestión del riesgo y el consecuente establecimiento de controles sobre el mismo, lo que da lugar a que el PAE no mitigue de manera adecuada los riesgos y que eventualmente estos, se materialicen afectando de esta manera la eficiencia en la prestación del servicio y por consiguiente la obtención de los resultados del Programa.

4. SÍNTESIS DEL ESTUDIO DE CASOS

Los casos objeto de estudio, Antioquia y Vichada, fueron seleccionados de conformidad con su naturaleza como ejemplares, pues ilustran modelos de bolsa común posibles: centralizado y descentralizado. Estos fueron abordados en el análisis de cada una de las preguntas planteadas en esta AD, no obstante aquí se hace un contexto y apartes puntuales al respecto. De igual forma, de conformidad con el uso del caso, son exploratorios por su carácter descriptivo, pues con ellos se pretende mostrar lo que ocurre en los dos modelos que se revisaron.

Los estudios de caso aportaron elementos que contribuyeron a la estructuración de las observaciones y conclusiones contenidas en este informe, a partir de la interacción directa con las ETC sobre la ejecución real del programa en 2016.

Antioquia– Modelo descentralizado de operación:

La descentralización involucra aspectos políticos, administrativos y económicos, conllevando a formas de gobierno más democráticas y participativas, a la evolución política, a una modernización económica que mejora la cantidad, calidad, composición de los bienes y servicios ofrecidos. Son muchos los motivos para descentralizar, entre ellos: el tamaño de territorio (extensión y población), las necesidades, las desigualdades económicas y físicas, la frágil participación ciudadana, el acercamiento de la administración al ciudadano, el marcado centralismo existente. La Sentencia No. C-295/95 de la Corte constitucional, precisa: *“La descentralización administrativa obedece a una concepción política y a una técnica y modelo de organización y funcionamiento de la rama ejecutiva del poder público, la cual implica la concreción o asunción, bajo un régimen de autonomía, por organismos que son personas jurídicas, de funciones o potestades propias del Estado o de actividades que comportan la actuación de éste en el campo de la actividad privada, o la gestión y satisfacción de necesidades regionales y locales”*.

El PAE en Antioquia proporciona elementos de análisis desde diferentes perspectivas, entre ellas: el hecho de que cuente con 117 municipios no certificados en su territorio y 8 certificados implica que la prestación del servicio es compleja en su ejecución, con un modelo en el cual, el Departamento compra los víveres y los entrega al municipio no certificado, o reconoce el valor de los mismos. Esto, aunado a que el PAE en este Departamento, desde el segundo semestre de 2016 implementó un modelo descentralizado, que implica que los recursos son transferidos del Departamento a cada uno de los municipios para que estos realicen la contratación del servicio. El Departamento, de acuerdo con la información del MEN, cuenta con múltiples fuentes de financiación, entre las que se destacan: Contrato Plan, recursos Conpes 151 y Regalías, entre otros.

Finalmente se resalta el hecho de que el PAE está a cargo de la Gerencia de Seguridad Alimentaria –MANÁ- y no de la Secretaría de Educación Departamental. La Gerencia de MANÁ maneja seis programas de seguridad alimentaria y nutricional incluido el PAE.

En el primer semestre de 2016, la ETC Antioquia inició la operación del PAE ocho días después del comienzo del calendario escolar, el cambio de administración departamental retrasó el comienzo de la operación.

El proceso de planeación para la contratación del programa se surtió desde el mes octubre de 2015, con un estimativo de recursos. En diciembre se aprobó el presupuesto para 2016 por la Gerencia de MANÁ, se realizaron dos procesos de subasta inversa para compra de víveres, con los operadores UT Capitalinos y UT PAE Antioquia, las cuales se ejecutaron para atender a los 117 municipios no certificados.

El mecanismo utilizado para la conformación de la bolsa común en el primer semestre fue el señalado en del art. 1 numeral 2.2 de la Resolución 16432 de 2015: *“d. Cualquier otro mecanismo jurídico que garantice la adecuada implementación del PAE con la administración y ejecución de los recursos por las ET, de acuerdo con estos lineamientos”*.

Para el segundo semestre, a partir del mes de junio de 2016, la ETC adoptó un esquema descentralizado, en donde el Departamento y los 117 Municipios no certificados, suscribieron convenios interadministrativos para aportar recursos, algunos municipios iniciaron el 26 de junio y otros a partir del 5 de septiembre de 2016. El mecanismo utilizado por la ETC fue el contenido en del art. 1 numeral 2.2 de la Resolución 16432 de 2015: *“b. Celebración de convenio interadministrativo entre ETC y las ET No Certificadas de su jurisdicción con el fin de trasladar a estas los recursos de la Nación y los recursos del Departamento dirigidos al programa, para que de manera coordinada y unificada por la ET sean ejecutados en cada municipio o distrito de su jurisdicción”*.

La Gerencia de MANÁ hace seguimiento al aporte del Departamento, el seguimiento a los aportes de los Municipios se hace a través de lo pactado en el convenio interadministrativo con cada uno de ellos.

En relación con los recursos de contratos plan asignados a esta ETC, para Jornada Única, por \$1.840 millones, cuyo propósito era reforzar minutas en la región de Atrato y Gran Darién, la ETC decidió no recibirlos, pues solo se tuvo conocimiento de estos, hasta el mes de septiembre del mismo año, por lo que los municipios no alcanzarían a ejecutarlos por la cercanía a la finalización del calendario escolar.

Finalmente, se estableció que durante toda la vigencia 2016, la ETC Antioquia no logró unificarse, articularse y coordinarse plenamente con las ETNC de su jurisdicción, debido a que en el primer semestre de 2016 operó el PAE a través de subastas inversas para compra de víveres destinados a los 117 municipios no certificados del Departamento y cada uno de ellos, con sus recursos adelantaron los demás procesos requeridos para la operación del Programa; y en el segundo semestre suscribió convenios interadministrativos con las ETNC, los cuales fueron implementados paulatinamente.

Vichada - Modelo Centralizado de operación.

El Departamento del Vichada muestra una situación con otras particularidades, que de igual forma enriquecen y dan mayores elementos para el análisis del PAE, ya que al tratarse de un Departamento que consta de cuatro municipios con una población mayoritariamente indígena, con complejidad en la operación por su amplitud y dispersión geográfica alta entre las IE, así como las vicisitudes causadas por las dificultades para el desplazamiento, deriva en altos costos de transporte que afectan de manera significativa los costos de las raciones PAE y las actividades de control sobre el programa.

Esta ETC implementó el PAE en 2016 con un modelo centralizado, en el que el Departamento fue el responsable directo de la contratación y prestación del servicio PAE y a partir del 28 de julio de 2016, recibió recursos de los municipios no certificados (Santa Rosalía, Cumaribo, Primavera y Puerto Carreño), para apalancar la operación del segundo semestre, los cuales fueron transferidos mediante convenio interadministrativo. La operación se dio a través de la entrega de raciones industrializadas, luego de identificar que las cocinas y comedores escolares no cumplían con las condiciones definidas en los lineamientos técnicos del PAE.

El PAE inició la operación a partir de 22 de abril de 2016, entregando complementos alimentarios jornada mañana. En 2015 no inició la planeación del programa por problemas de financiación, dado que se autorizó una inversión de \$2.600 millones, cuando el costo estimado de operación era de \$5.000 millones; así mismo, se presentaron dificultades para comprometer vigencias futuras, acudiendo a la figura de urgencia manifiesta para la contratación del servicio.

Utilizó como fuentes de financiación los recursos de SGP educación-asignado por el MEN para PAE, SGP Educación - Prestación del servicio y SGP Asignación especial alimentación escolar por parte de los municipios, no obstante se identificó que algunos municipios no certificados a la fecha de la visita de campo por parte de la CGR, aún no habían girado la totalidad de recursos comprometidos en el convenio interadministrativo con el Departamento.

Las dificultades de la ETC para conformar bolsa común obedecen a temas de distancias, comunicaciones, falta de conocimiento del funcionamiento de la bolsa común, inoportunidad en la transferencia del recurso e insuficiencia del mismo.

La ETC manifestó que no hay un análisis del MEN del costo- ración para la asignación de recursos para el Departamento de Vichada, teniendo en cuenta las particularidades del mismo frente a distancias, costos de transporte, carencia de red eléctrica, vial y sistemas de conectividad, condiciones y características de la población. Además, se observó que no existe garantía en el tiempo para el aseguramiento de los recursos necesarios para la operación del programa desde las distintas fuentes.

El MEN reportó que el Departamento del Vichada se financió con regalías para la operación de 2016, sin embargo, en la visita a la ETC se identificó que estos recursos no fueron una fuente de financiación en 2016 sino en 2017. Por su parte, la ETC desconoce si hubo disminución o aumento de recursos en relación con la vigencia 2015, porque el programa lo operaba directamente el MEN.

En relación con la financiación para la vigencia 2018, la ETC expresó que existe la incertidumbre sobre las fuentes de financiación, pues no se contará con recursos de Regalías y la asignación de recursos SGP- Prestación de Servicios no podrá destinarse al PAE, teniendo en cuenta que la ETC presentó una disminución del presupuesto y no cuenta con otras fuentes de recursos.

5. CONCLUSIONES

Caracterizar el PAE como parte de los bienes y servicios que componen el “*acto educativo*” se fundamenta en que el Estado debe asegurar que los estudiantes tengan la provisión nutricional que les brinde las energías que requieren para cumplir las actividades que corresponda desarrollar durante su estancia en el colegio y esto es independiente del nivel de pobreza de los estudiantes. Siendo la educación el objetivo central de las instituciones educativas, la alimentación escolar es constitutiva de la gestión educativa y no debería ser vista solo como un programa asistencial dirigido a los pobres, al menos en un país como Colombia con nivel de ingreso per cápita medio.

Aunque la financiación del PAE equivale a una proporción pequeña de los recursos públicos destinados a educación preescolar básica y media, la magnitud de la operación es bastante extensa, se atiende a estudiantes de 1.103 municipios distribuidos en algo más de 13 mil instituciones educativas urbanas y rurales, y beneficia a millones de estudiantes; el servicio mismo implica la movilización diaria de bienes a lo largo de la geografía colombiana, durante la mayor parte del año. La necesidad de que su ejecución no sea un proceso paralelo a la prestación del servicio educativo sino que sea inherente a la misma, implica ajustes en la distribución de competencias, el esquema de financiación y manejo de recursos que sean consistentes con la complejidad de un servicio que tiene que llegar a los estudiantes diariamente, a la hora precisa, en la cantidad requerida y con óptima calidad, con base en esquemas que permitan que la entidad responsable esté suficientemente cerca de los beneficiarios, aproveche las ventajas de la oferta local y de las economías de escala y sea consistente con la conformación del sector educativo.

El diseño del PAE asume que se dará la confluencia de múltiples fuentes de recursos, cada una de ellas con sus propios objetivos, regulación o prioridades; con distintos tiempos de planeación, decisiones o ejecución; con variadas exigencias de registro, reporte, monitoreo y evaluación. Cuando así ocurre, las pautas y las prácticas de la administración exigen instrumentos complejos de coordinación y de atribución de responsabilidad, sin los cuales no habrá objetivos compartidos, ni control de los riesgos de la cadena del servicio, ni armonización del ciclo financiero con el ciclo escolar, generando obstáculos estructurales para la buena gestión de este programa.

Respecto de los municipios no certificados, en cuanto a las competencias y recursos relacionados con el servicio educativo que prestan las IE, incluido el de alimentación escolar, las interacciones y compromisos están sometidos a riesgos derivados de una inadecuada estructuración de las competencias entre ellos y el

departamento al cual pertenecen. Como hasta ahora se ha considerado el PAE como un servicio complementario de la actividad educativa, el diseño administrativo y operativo de su prestación no ha contemplado la determinación de la jerarquía gubernamental más pertinente para proveerlo en el marco del sistema de competencias en educación, ni la correspondencia entre la actual asignación de competencias, la titularidad de las transferencias en las entidades territoriales y los fines educativos del PAE.

Como consecuencia del desarrollo de los procedimientos y levantamiento de la evidencia señalada en este informe de auditoría, se concluye que las ET durante 2016 no lograron unificar, coordinar y articular oportunamente las distintas fuentes de recursos, para de esta forma, disponer del tiempo necesario para adelantar los procesos contractuales previos al inicio del calendario escolar.

Se encontró que el esquema de bolsa común ha tenido una aplicación limitada, a pesar del esfuerzo de muchas de las entidades comprometidas con el servicio de alimentación escolar. Su definición, es cercana a un esquema de cofinanciación que procura que ella sirva para que en cada entidad territorial se preste uniformadamente el servicio. Sin embargo, por tener competencia para prestar el servicio en una misma jurisdicción tanto el departamento como el municipio no certificado y por mantener fondos en las cuentas de cada aportante a dicha bolsa, conlleva a que existan varios ordenadores del gasto para el mismo servicio. Adicionalmente, las fuentes con las que se financia están sometidas a disímiles reglas de asignación y periodicidad en los giros lo que afecta los procesos de planeación y decisión. La existencia de reglas restrictivas en SGP y regalías para que puedan hacer unidad de caja, también son obstáculos estructurales para la generalización y buen funcionamiento de la bolsa común.

Además, las ETC en 2016, no recibieron la asistencia técnica y capacitación suficiente y efectiva, en los temas referidos a la conformación e implementación de bolsa común y de los mecanismos respectivos. La falta de orientación, entrenamiento e instrucción, la carencia de instrumentos como manuales e instructivos y la deficiente socialización, afectaron el entendimiento, conformación y aplicación del esquema de financiación y sus mecanismos, por cuanto se observó desconocimiento sobre el particular.

La disminución inicial de la cofinanciación MEN para la vigencia 2016 y el cambio en los criterios de distribución de estos recursos, también afectaron la conformación de la bolsa común en las ETC y ETNC, al no lograr el acceso oportuno a estos y a los de las demás fuentes para cofinanciar el programa.

A partir de los análisis cuantitativos mediante los cuales se realizó la comparación entre los recursos asignados a las ETC para financiación del PAE en 2015 y 2016

(primera asignación y asignaciones definitivas), se determinó que, a pesar de las diferencias de información evidenciadas entre la fuente MEN y la fuente ETC, los recursos disminuyeron de una vigencia a otra.

En la vigencia 2016, no se garantizó con oportunidad y continuidad los recursos para la cofinanciación y ejecución del PAE, situación que afectó el giro de las transferencias a las ET, los procesos de planeación y contratación, generando inoportunidad e ineficiencia en la prestación del servicio a los titulares de derecho. De igual forma, repercutió el cambio normativo introducido en 2015, para el cual las ET no contaron con suficiente tiempo ni preparación, aunado a la coyuntura de cambio de administración Departamental y Municipal. La oportunidad de la transferencia es un componente absolutamente esencial de la calidad del servicio y del desempeño del gobierno. Una transferencia tardía, que implique retrasos en la iniciación del servicio con respecto a la iniciación del año calendario, es pérdida de oportunidad que no se puede reponer.

Las demoras en la incorporación de recursos al presupuesto de las ETC, así como en los giros contravienen el principio de eficiencia y se asocian a debilidades en los procesos presupuestales y financieros de las entidades responsables, falta de diligencia en la gestión, desarticulación y descoordinación entre actores del Programa e inadecuado seguimiento y control del mismo. En consecuencia, se afectó la conformación de la bolsa común, la disponibilidad y flujo del recurso para la contratación oportuna del servicio y el cumplimiento de los pagos, lo cual incidió en la recurrencia de recursos inejecutados, en algunos casos superiores al 10% del total de la asignación en la vigencia.

Para la muestra de ETC analizadas en la auditoría, se estimó en 32.7 millones la cantidad de raciones no entregadas en 2016 por razones diferentes a desescolarización, asociadas a la no disponibilidad de recursos suficientes para el programa durante toda la vigencia, demoras y/o dificultades en procesos de contratación o en el empalme entre una y otra contratación, demora en asignación y/o transferencia de recursos de cofinanciación, dificultades en el trámite de aprobación de vigencias futuras y desconocimiento de la operación del programa.

El MEN en 2016 no identificó los riesgos asociados a todos los procesos del programa, ni diseñó controles específicos y oportunos para su mitigación, en las actividades de: -Asignación de recursos, -Distribución, -Transferencia de los mismos a las ET, - Conformación de la bolsa común y -Monitoreo y seguimiento a la ejecución de los recursos, así como en la fijación y seguimiento de objetivos, metas e indicadores.

Los sistemas de información del PAE no dan cuenta de todas sus actividades y productos; así mismo, la información existente no permite un seguimiento integral

y eficaz de la ejecución del programa, ni correcciones oportunas de las falencias del servicio.

De otra parte, se evidenciaron debilidades en el diseño y formulación del objetivo del programa, considerando que el mismo adolece de la característica de ser medible, de hecho, el MEN indicó en su respuesta al informe preliminar que se encuentra reformulando los objetivos general y específicos del programa.

Tanto el MEN como las ETC no han establecido indicadores coherentes y den cuenta del núcleo central del objetivo del programa, considerando que son incompletos, no pertinentes e inaplicables, la información base no es confiable y dista mucho de servir para la toma de decisiones y como insumo a los sistemas de control. 1) Porque siendo el PAE un programa que implica tres variables, días de atención, raciones suministradas y niños atendidos, la información cuantitativa y los indicadores registrados en los proyectos de inversión, no permiten dar cuenta del real alcance del PAE lo cual tiende a sobrestimar su alcance. 2) Porque al centrar los impactos en las externalidades, termina evaluándose el programa por sus efectos secundarios y no por la característica propia del mismo. 3) Al incorporar variables respecto de las cuales tienen alta incidencia múltiples factores cuyo efecto específico no puede desagregarse, y no es posible medir su impacto sin correr el riesgo de sobrestimarlo. 4) Por la inconsistencia de la información, aun de la financiera y contractual, la insuficiencia de los sistemas de información para capturar las variables relevantes y la falta de apropiación por parte de las entidades de los criterios y estándares en la captura y procesamiento de datos.

APÉNDICES Y ANEXOS

Anexo No. 1. Matriz de competencias de los actores del PAE

ACTIVIDAD	MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN	MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS CERTIFICADOS	MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS	INSTITUCIONES EDUCATIVAS	OPERADORES	CIUDADANÍA
DIRECCIÓN	D 1852/15, art 2.3.10.4.2 num 1 R 16432/2015 num 3.1								
COORDINACIÓN			D 028/2008 art 6 num 6.1						
ARTICULACIÓN	D 1852/15, art 2.3.10.4.2 num 2 D 1852/15, art 2.3.10.3.4								
ASIGNACIÓN	D 1852/15, art 2.3.10.4.2 num 8 L 715/2001 art 5, num 5.3		L 1530/2012 art 8	D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 1 D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 13 L 715/2001 art 6 num 6.2.4 R 16432/2015 num 3.3 lit c	D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 1 D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 13 L 715/2001 art 7 num 7.5 R 16432/2015 num 3.3 lit c	D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 1 D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 13 L 715/2001 art 8 num 8.3 R 16432/2015 num 3.4 lit a	Dec 4807, art 9, num 16		
DISTRIBUCIÓN	D 1852/15, art 2.3.10.4.2 num 4 D 1852/15, art 2.3.10.3.2 L 715/2001 art 5, num 5.13 R 16432/2015 num 2.3	L 715/2001 art 73 num 73.3 L 715/2001 art 85		L 715/2001 art 6 num 6.2.2 L 1530/2012 art 26-27 (viabiliza y aprueba)	L 715/2001 art 7 num 7.2				
PRIORIZACIÓN	D 1852/15, art 2.3.10.3.6			D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 9 R 16432/2015 num 4.1.1 R 16432/2015 num 3.3 lit k	D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 9 R 16432/2015 num 4.1.1 R 16432/2015 num 3.3 lit k	D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 9 R 16432/2015 num 3.4 lit k			
FOCALIZACIÓN				D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 9 R 16432/2015 num 3.3 lit k	D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 9 L 1176/2007 art 19 R 16432/2015 num 3.3 lit k	D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 9 L 1176/2007 art 19 R 16432/2015 num 3.4 lit k	Dec 4807, art 9, num 16 D 1852/15, art 2.3.10.4.4 num 3 R 16432/2015 num 4.1.2		
DOTACIÓN				D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 3-14 R 16432/2015 num 3.3 lit o y p	D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 3-14 L 715/2001 art 76 num 76.17 R 16432/2015 num 3.3 lit o y p	D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 3-14 L 715/2001 art 76 num 76.17 R 16432/2015 num 3.4 lit c			

ACTIVIDAD	MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN	MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS CERTIFICADOS	MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS	INSTITUCIONES EDUCATIVAS	OPERADORES	CIUDADANÍA
EJECUCIÓN	D 1852/15, art 2.3.10.4.6, par D 1852/15, art 2.3.10.4.2 num 7 D 1852/15, art 2.3.10.3.3		-	D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 10 L 1530/2012 art 25 L 1530/2012 art 28 par 2 R 16432/2015 num 4.2 R 16432/2015 num 3.3 d	D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 10 L 1530/2012 art 25 L 1530/2012 art 28 par 2 R 16432/2015 num 4.2 R 16432/2015 num 3.3 lit d	D 1852/15, art 2.3.10.4.6, par D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 10 L 1530/2012 art 25 L 1530/2012 art 28 par 2 R 16432/2015 num 4.2 R 16432/2015 num 3.4 lit g	Dec 4807, art 9, num 16 D 1852/15, art 2.3.10.4.6, par		R 16432/2015 num 7.3
PROVISIÓN	D 1852/15, art 2.3.10.4.6, par			D 1852/15, art 2.3.10.4.6, par	D 1852/15, art 2.3.10.4.6, par	D 1852/15, art 2.3.10.4.6, par	Dec 4807, art 9, num 16 R 16432/2015 num 4.3.3.8	D 1852/15, art 2.3.10.4.6 R 16432/2015 num 4.3 R 16432/2015 num 3.6	
VERIFICACIÓN							D 1852/15, art 2.3.10.4.4 num 4 R 16432/2015 num 4.3.1.1 lit b R 16432/2015 num 7.2.1.2 num 5 y 8		
SISTEMAS DE INFORMACIÓN	D 1852/15, art 2.3.10.4.2 num 5 L 715/2001 art 5, num 5.4	L 715/2001 art 93		L 715/2001 art 32	L 715/2001 art 32	L 715/2001 art 32			
REPORTE				D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 4 al 7 L 715/2001 art 6 num 6.1.2 D 028/2008 art 22 R 16432/2015 num 3.3 lit q r s	D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 4 al 7 L 715/2001 art 6 num 6.1.2 D 028/2008 art 22 R 16432/2015 num 3.3 lit q r s	D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 4 al 7 L 715/2001 art 8 num 8.4 D 028/2008 art 22 R 16432/2015 num 3.4 lit d f	D 1852/15, art 2.3.10.4.4 num 5-6-7	D 1852/15, art 2.3.10.5.1, num 4	
MONITOREO	D 1852/15, art 2.3.10.5.1, num 1 D 028/2008 art 7 D 168/2009 art 2	L 1530/2012 art 100		D 028/2008 art 8 D 168/2009 art 18 R 16432/2015 num 6.1. lit a y b	R 16432/2015 num 6.1 lit a y b	R 16432/2015 num 6.1 lit a y b		R 16432/2015 num 6.1 lit b	
SEGUIMIENTO	D 1852/15, art 2.3.10.5.1, num 1 D 1852/15, art 2.3.10.5.1, num 2 D 1852/15, art 2.3.10.4.2 num 9 R 16432/2015 num 3.1	L 1530/2012 art 100	D 028/2008 art 7 D 168/2009 art 9	D 1852/15, art 2.3.10.5.1, num 2 D 1852/15, art 2.3.10.4.5 num 1-2 D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 15 D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 10 lit d L 715/2001 art 89 R 16432/2015 num 3.3 lit g R 16432/2015 num 6.2 D 028/2008 art 8 R 16432/2015 num 6.3	D 1852/15, art 2.3.10.5.1, num 2 D 1852/15, art 2.3.10.4.5 num 1-2 D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 15 D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 10 lit d R 16432/2015 num 6.2 R 16432/2015 num 6.3	D 1852/15, art 2.3.10.5.1, num 2 D 1852/15, art 2.3.10.4.5 num 1-2 D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 15 D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 10 lit d R 16432/2015 num 6.2 R 16432/2015 num 6.3 R 16432/2015 num 3.4 lit h	D 1852/15, art 2.3.10.4.5, num 1-2 R 16432/2015 num 7.2.1		D 1852/15, art 2.3.10.5.1, num 3 D 1852/15, art 2.3.10.4.5, num 1-2 R 16432/2015 num 7.2.2

ACTIVIDAD	MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN	MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS CERTIFICADOS	MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS	INSTITUCIONES EDUCATIVAS	OPERADORES	CIUDADANÍA
CONTROL	D 1852/15, art 2.3.10.5.1, num 2 D 028/2008 cap V D 2911/2008	L 1530/2012 art 100 L 1530/2012 cap II	D 028/2008 art 7 D 028/2008 cap V D 2911/2008	D 1852/15, art 2.3.10.5.1, num 2 D 1852/15, art 2.3.10.4.5 num 1 D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 8 D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 15 D 028/2008 art 8 R 16432/2015 num 6.1 lit a y b R 16432/2015 num 5.3 D 168/2009 art 19	D 1852/15, art 2.3.10.5.1, num 2 D 1852/15, art 2.3.10.4.5 num 1 D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 8 D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 15 R 16432/2015 num 5.3 R 16432/2015 num 3.3 lit g R 16432/2015 num 6.1 lit a y b	D 1852/15, art 2.3.10.5.1, num 2 D 1852/15, art 2.3.10.4.5 num 1 D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 8 D 1852/15, art 2.3.10.4.3 num 15 R 16432/2015 num 5.3 R 16432/2015 num 6.1 lit a y b	D 1852/15, art 2.3.10.4.5 num 1		D 1852/15, art 2.3.10.4.5 num 1
EVALUACIÓN	R 16432/2015 num 3.1	L 1530/2012 art 100		D 1852/15, art 2.3.10.4.5 num 1 L 715/2001 art 89	D 1852/15, art 2.3.10.4.5 num 1	D 1852/15, art 2.3.10.4.5 num 1	D 1852/15, art 2.3.10.4.5 num 1	R 16432/2015 num 3.6 lit h	D 1852/15, art 2.3.10.4.5 num 1

Elaboró Equipo Auditor
CGR

Anexo No. 2. MATRIZ DE PLANEACIÓN DE LA AUDITORÍA

Objetivo Específico 1: Analizar la implementación en 2016 de los mecanismos establecidos por el MEN para la consolidación de la bolsa común, como esquema diseñado para el manejo unificado, coordinado, eficiente, y articulado de los recursos del PAE.

Pregunta derivada 1: Con la implementación de los mecanismos diseñados por el MEN para la consolidación de la bolsa común¹, las Entidades territoriales –ET- lograron el manejo unificado, coordinado, eficiente, y articulado de los recursos durante la vigencia 2016?

CRITERIOS	INFORMACIÓN REQUERIDA	FUENTES DE INFORMACIÓN DE LOS ACTORES DEL PROGRAMA	PROCEDIMIENTO PARA RECOPIACIÓN DE DATOS	PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS DE DATOS	LIMITACIONES	QUÉ SE ESPERA DEL ANÁLISIS
Subpregunta 1.1. Las ET durante 2016 lograron unificar y articular oportunamente las distintas fuentes de recursos, para de esta forma, disponer del tiempo necesario para adelantar los procesos contractuales previo al inicio del calendario escolar?						
La Resolución 16432 de 2015 establece el marco de los instrumentos de consolidación de la bolsa común, entendiendo aquella como el manejo unificado, coordinado y articulado de recursos de financiación (MEN, 2015b). La prestación del servicio de alimentación escolar, así como el	Reglamentación sobre cada fuente de recursos de financiación del PAE. Condiciones de asignación del	Normas que definen para cada fuente de recurso su naturaleza y condiciones de asignación. Conpes de asignación de recursos de SGP. Resoluciones de asignación	Consulta de información y datos secundarios generados por el MEN y DNP. Método de triangulación de datos, a través de la aplicación de cuestionario a una selección ETC para levantamiento de	Análisis descriptivo de: - Las condiciones legales y presupuestales para la asignación y trámite de los recursos PAE de	Las conclusiones obtenidas de la selección de casos de ETC revisten limitaciones en la extrapolación de las conclusiones o la generalización a partir de los mismos.	Determinar si las ETC lograron unificar y articular oportunamente las distintas fuentes de recursos, para una contratación oportuna del

¹ La resolución 16432 establece en el artículo 1º numeral 2.2. “ Bolsa Común de Recursos: Para consolidar la bolsa común de recursos las Entidades Territoriales podrán utilizar los siguientes mecanismos:

- Celebración de Convenio Interadministrativo entre la Entidad Territorial Certificada (ETC) y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción, para articular la ejecución del PAE con el fin de obtener la confluencia de las fuentes de financiación en una sola bolsa común, que será administrada y ejecutada por la ETC;
- Celebración de Convenio Interadministrativo entre la Entidad Territorial Certificada (ETC) y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción, con el fin de trasladar a estas los recursos de la Nación y los recursos del Departamento dirigidos al programa, para que de manera coordinada y unificada por la ETC sean ejecutados en cada municipio o distrito de su jurisdicción;
- Acuerdo entre la Entidad Territorial Certificada (ETC) y las Entidades Territoriales no certificadas de su jurisdicción, donde se disponga el uso articulado de los recursos de cada una de ellas, con el fin de garantizar una única operación en el territorio;
- Cualquier otro mecanismo jurídico que garantice la adecuada implementación del PAE con la administración y ejecución de los recursos por las ETC, de acuerdo con estos lineamientos

CRITERIOS	INFORMACIÓN REQUERIDA	FUENTES DE INFORMACIÓN DE LOS ACTORES DEL PROGRAMA	PROCEDIMIENTO PARA RECOPIACIÓN DE DATOS	PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS DE DATOS	LIMITACIONES	QUÉ SE ESPERA DEL ANÁLISIS
<p>aseguramiento de los recursos necesarios, requiere de la planeación y coordinación de las entidades territoriales y la nación (Corte Constitucional, 2014) .</p> <p>La sentencia T-273 de 2014 en cita, establece igualmente que la ausencia de un plan dirigido a asegurar con antelación a la iniciación de los años escolares los recursos para garantizar la prestación de los servicios, constituye una violación de los derechos fundamentales de los menores que acuden a la instituciones educativas (Corte Constitucional, 2014)</p> <p>En la conformación de la bolsa común concurren diferentes fuentes de recursos, nacionales y territoriales, para la financiación de la operación del programa</p> <p>El numeral 2 del artículo 203.10.2.1 del Decreto 1852 de 2015 define la corresponsabilidad Principio de corresponsabilidad <i>entendido como la "conurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar la adecuada y oportuna ejecución y prestación del Programa de Alimentación Escolar - PAE. Implica que el Estado, para poder cumplir ese fin, requiere el apoyo de los otros actores sociales, los cuales deben participar responsablemente y contribuir desde sus respectivos roles y obligaciones"</i> (MEN, 2015a)</p> <p>El artículo 3 de la Ley 489 de 1998 Principio de coordinación y colaboración Administrativa (Congreso de la República de Colombia, 1998)</p>	<p>monto global (quién lo realiza, cuándo, criterios y acto administrativo).</p> <p>Distribución del recurso (Entidad destinataria, quién distribuye, cuándo se distribuye, criterios de distribución y actos administrativos).</p> <p>Trámites necesarios para acceder al recurso por fuentes.</p> <p>Fechas en qué se informa a la ETC el monto asignado y en que se transfiere finalmente el recurso.</p> <p>Seguimiento y control (quién y cómo lo hace).</p>	<p>y giro del recurso de cofinanciación MEN.</p> <p>Actos administrativos de asignación de recursos de otras fuentes (SGP, Regalías, contratos plan) (Fuente DNP y ET)</p> <p>Incorporación de recursos en los presupuestos (Fuente ET)</p> <p>Convenios para conformación de bolsa común (fuente MEN)</p> <p>Contratos con los operadores.</p>	<p>información de la fuente primaria, en relación con los tiempos de las asignaciones, aplicación de mecanismos de bolsa común, transferencia de recursos, planeación contractual, contratación e iniciación de la prestación del servicio. La utilización de este método permitirá adicionalmente el control de calidad de la información generada por el MEN.</p> <p>La selección de las ETC a las cuales se aplica el cuestionario es bajo criterios cualitativos, cuyo detalle se presenta en el Anexo <i>Criterios de selección de casos</i>.</p> <p>Estudios de Caso² en los cuales se aplicarán entrevistas semiestructuradas a los responsables de los procesos en las ETC.</p>	<p>las diferentes fuentes. y posibilidades de unificación y articulación de recursos para conformar la bolsa común.</p> <p>- Línea de tiempo de la asignación y transferencia de recursos de la nación para el PAE.</p> <p>- Línea de tiempo de la asignación de recursos para el PAE por las diferentes fuentes (nacionales y de las ET), para una selección de ETC, indicando las fechas de Incorporación de los recursos en los presupuestos, los convenios o acuerdos de conformación de bolsa común y la contratación e inicio de la prestación del servicio.</p> <p>La información de</p>	<p>No obstante, el método de seleccionar casos extremos es ampliamente utilizado para identificar problemas de gestión.</p> <p>De otra parte se ha considerado que <i>"Uno de los errores de muchos/as sociólogas es creer que el método del caso es sólo apropiado para un tipo de investigación exploratoria, de tipo cualitativo, que produce conocimientos primarios útiles pero irrelevantes ya que es imposible extrapolarlos a una población hacer generalizaciones a partir de uno o de unos casos. Creo que esta concepción el estudio de caso permite producir conocimiento relevante recurriendo tanto al paradigma positivista como al interpretativo. El</i></p>	<p>servicio, e identificar causas y responsabilidades en caso de no haberse logrado.</p>

²En el ejercicio auditor se realizó una aproximación a esta metodología.

CRITERIOS	INFORMACIÓN REQUERIDA	FUENTES DE INFORMACIÓN DE LOS ACTORES DEL PROGRAMA	PROCEDIMIENTO PARA RECOPIACIÓN DE DATOS	PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS DE DATOS	LIMITACIONES	QUÉ SE ESPERA DEL ANÁLISIS
<p>Los procedimientos de contratación mediante procesos licitatorios posteriores al desplazamiento de los recursos de regalías requieren a su vez varios meses para su perfeccionamiento. Fuente: Sentencia T-273 de 2014. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) establece el deber de los entes territoriales en materia de planeación y articulación de recursos (Gobierno Nacional, 2013). OECD Working Papers on Public Governance No. 14 Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government Claire (Charbit & Michalun, 2009). Lo pertinente a la asignación, distribución y giro de recursos de acuerdo con las normas de cada una de las fuentes. Ley 715 de 2001. CONPES 151 de 2012 “Criterios y metodología para aplicar el artículo 145 de la ley 1530 de 2012 (por el cual se garantiza la operación del sistema general de regalías) en alimentación escolar y régimen subsidiado de salud” Decreto 0819 de 2012 Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”. Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. CONPES 3822 del 22 de diciembre de 2014 Ley 1753 de 2015 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 – Todos por un nuevo</p>	<p>Aplicación de cada mecanismo definido en la Resolución 16432 por ETC.</p>			<p>los estudios de caso y la obtenida de la fuente primaria en las ETC se considerará para profundizar en las relaciones causales que se identifiquen en la unificación y articulación de fuentes vs los tiempos de contratación.</p>	<p><i>método del caso puede ser utilizado como una herramienta de exploración, pero también de comprobación y construcción de teorías. Es más en la mayor parte de ocasiones, el estudio de casos permite aproximarse a los actores de manera que se pueda realizar la comprensión e interpretación de las acciones con cierto éxito” (Coller, 2005).</i> No todas las ETC responden los requerimientos de manera oportuna y completa. Con frecuencia la calidad de la información de servicios sociales es deficiente.</p>	

CRITERIOS	INFORMACIÓN REQUERIDA	FUENTES DE INFORMACIÓN DE LOS ACTORES DEL PROGRAMA	PROCEDIMIENTO PARA RECOPIACIÓN DE DATOS	PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS DE DATOS	LIMITACIONES	QUÉ SE ESPERA DEL ANÁLISIS
país" Ley 1530 de 2012						
Subpregunta 1.2. En 2016 se prestó el servicio de alimentación escolar desde el inicio del calendario escolar y sin interrupciones?						
<p>El servicio de alimentación escolar debe garantizarse desde el primer día del calendario escolar y durante la respectiva vigencia Resolución 16432 de 2015, literal l del numeral 3.3. del artículo 1.(MEN, 2015b)</p> <p>El artículo 2.3.10.4.3 numeral 10, literal c del Decreto 1852 de 2015 establece la obligatoriedad de garantizar el servicio de alimentación escolar desde el primer día calendario escolar y durante la respectiva vigencia (MEN, 2015a).</p> <p>Establece la Sentencia T-273 de 2014 que la prestación continua y adecuada del servicio de alimentación escolar, además de desarrollar el compromiso del Estado de fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar en los términos de la Convención sobre los Derechos del Niño, concretiza garantías de acceso y permanencia en la educación.</p> <p>No contar con este servicio constituye una barrera de acceso a la educación.</p> <p>Todas las entidades del Estado y la sociedad tienen un deber constitucional de adoptar medidas para hacer efectivo el disfrute del derecho a la educación de las niñas y los niños, lo cual incluye la remoción de todas las barreras de acceso al mismo (Corte Constitucional, 2014)</p>	<p>Días no cubiertos del servicio para el 2016 de acuerdo con el calendario escolar en las ETC y complementos que debieron entregarse para tales días.</p>	<p>Informes del MEN. Contratos de PAE celebrados por las ETC que especifiquen los complementos a entregar y los períodos de atención.</p>	<p>Consulta de información y datos secundarios generados por el MEN en relación con la iniciación tardía de la prestación del servicio y de interrupciones en el mismo.</p> <p>Consulta de los contratos suscritos por las ETC con los operadores donde se indican las razones contratadas y los períodos de atención</p> <p>Método de triangulación de datos, a través de la aplicación de un cuestionario a una muestra de ETC para levantamiento de información en la fuente primaria, en relación con periodos descubiertos en el servicio y complementos que debieron entregarse.</p> <p>La selección de las ETC a las cuales se aplica el cuestionario es bajo criterios cualitativos, cuyo detalle se presenta en el Anexo <i>Criterios de selección de casos</i>.</p> <p>Estudios de Caso en los cuales se aplicarán entrevistas semiestructuradas a los responsables de los procesos en las ETC con el fin de profundizar en las relaciones causales que se identifiquen en el análisis.</p> <p>La selección de los casos</p>	<p>Metodología mixta: Análisis - cuantitativo y descriptivo a partir de la revisión documental de reportes del MEN y de las ETC de iniciación y continuidad del servicio y de los complementos que debieron entregarse en tales días.</p>	<p>Las conclusiones obtenidas de la selección de ETC no podrán ser generalizadas automáticamente para todo el universo. No obstante, el método de selección de casos extremos es ampliamente utilizado para identificar problemas de gestión.</p> <p>No todas las ETC responden los requerimientos de manera oportuna y completa.</p> <p>La calidad de la información de servicios sociales es deficiente.</p>	<p>Dar cuenta de posible ineficiencia del Programa en cuanto a sus procesos de asignación de recursos y contratación, medida a partir de los días de no prestación del servicio y complementos que dejaron de entregarse por las ETC.</p>

CRITERIOS	INFORMACIÓN REQUERIDA	FUENTES DE INFORMACIÓN DE LOS ACTORES DEL PROGRAMA	PROCEDIMIENTO PARA RECOPIACIÓN DE DATOS	PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS DE DATOS	LIMITACIONES	QUÉ SE ESPERA DEL ANÁLISIS
			de estudio se realiza considerando aquellas ETC que reúnen la mayoría de los criterios cualitativos presentados en el Anexo <i>Criterios de selección de casos</i> .			
Subpregunta 1.3. La disminución de la asignación inicial de la cofinanciación MEN para la vigencia 2016 y el cambio en los criterios de distribución de estos recursos afectaron la financiación del Programa?						
Se establece en la Sentencia T-273 DE 2014 Las autoridades tienen el deber de respuesta para corregir las fallas en términos de planeación y aseguramiento presupuestal para el cumplimiento de sus funciones (Corte Constitucional, 2014). Existe corresponsabilidad de la nación y las ET en la financiación del PAE para garantizar la prestación adecuada del servicio (MEN, 2015a). Decreto 1852 de 2015 Resolución 16432 de 2015	<p>Monto de recursos asignados en 2015 y 2016 para financiar el PAE por ETC.</p> <p>Gestiones del MEN y las ETC para la obtención de recursos para financiación del PAE.</p> <p>Requerimientos de las ETC al MEN de recursos para financiación del PAE</p> <p>Definición y aplicación de criterios de distribución de recursos de cofinanciación MEN a las ETC.</p>	<p>Informes del MEN.</p> <p>Resoluciones de asignación y distribución de recursos de cofinanciación a ETC.</p> <p>Actos administrativos de asignación de recursos de otras fuentes para PAE.</p> <p>Soportes de la gestión de las ETC de recursos de cofinanciación.</p> <p>Soportes de definición y aplicación de criterios de distribución de recursos de cofinanciación MEN a ETC.</p>	<p>Consulta de información y datos generados por el MEN respecto a los montos de recursos asignados por ETC en 2015 y 2016 de cada una de las fuentes.</p> <p>Método de triangulación de datos, a través de la aplicación de un cuestionario a una selección de ETC para levantamiento de información en la fuente primaria, en relación a las asignaciones por diferentes fuentes para financiar el Programa.</p> <p>La selección de las ETC a las cuales se aplica el cuestionario es bajo criterios cualitativos, cuyo detalle se presenta en el Anexo <i>Criterios de selección de casos</i>.</p> <p>Estudios de Caso en los cuales se aplicarán entrevistas semiestructuradas a los responsables de los procesos en las ETC con el fin de profundizar en las relaciones causales que se identifiquen en el análisis.</p> <p>La selección de los casos de estudio se realiza</p>	<p>Metodología mixta: Análisis cuantitativo – descriptivo- partir de la comparación entre los recursos asignados a las ETC para financiación del PAE en 2015 y 2016 (primera asignación y asignaciones definitivas).</p> <p>Análisis cualitativo de los criterios aplicados por el MEN en 2016 para la distribución de recursos a las ETC.</p> <p>Análisis descriptivo de la gestión de recursos de cofinanciación del MEN, desde la presentación del anteproyecto de presupuesto pasando por la aprobación del presupuesto inicial 2016 hasta la</p>	<p>Las conclusiones obtenidas de la selección de ETC no podrán ser generalizadas automáticamente para todo el universo. No obstante, el método de seleccionar casos extremos es ampliamente utilizado para identificar problemas de gestión.</p> <p>No todas las ETC responden los requerimientos de manera oportuna y completa.</p> <p>La calidad de la información de servicios sociales es deficiente.</p>	<p>Determinar si la disminución de la asignación inicial de la cofinanciación MEN para la vigencia 2016 y el cambio en los criterios de distribución de estos recursos afectaron el financiamiento del Programa y si las ETC lograron acceder oportunamente a otras fuentes de financiación para el PAE.</p>

CRITERIOS	INFORMACIÓN REQUERIDA	FUENTES DE INFORMACIÓN DE LOS ACTORES DEL PROGRAMA	PROCEDIMIENTO PARA RECOPIACIÓN DE DATOS	PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS DE DATOS	LIMITACIONES	QUÉ SE ESPERA DEL ANÁLISIS
			considerando aquellas ETC que reúnen la mayoría de los criterios cualitativos presentados en el Anexo <i>Criterios de selección de casos</i> .	consecución de otras fuentes para financiar el Programa a partir de la mejor evidencia disponible.		
Subpregunta 1.4. El MEN ha identificado los riesgos y diseñado controles efectivos para su mitigación en las actividades de: -Asignación de recursos, -Distribución, -Transferencia de los mismos a las ET, - Conformación de la bolsa común y -Monitoreo y seguimiento a la ejecución de los recursos?.						
La Administración del Riesgo contribuye a que se garantice la gestión institucional y el logro de los objetivos y fortalece el ejercicio del Control Interno en las entidades de la Administración Pública(DAFP, 2011).	Riesgos y controles identificados por el Programa en los procesos específicos en los cuales se orienta la Auditoría.	Reportes MEN y ETC respecto a identificación de riesgos y controles.	Consulta de información MEN y ETC. Pruebas de recorrido realizadas por la CGR en la etapa de planeación de la Auditoría de Desempeño. Aplicación de un cuestionario a una selección de ETC para confirmar la aplicación de controles identificados con el MEN. La selección de las ETC a las cuales se aplica el cuestionario es bajo criterios cualitativos, cuyo detalle se presenta en el Anexo <i>Criterios de selección de casos</i> . Estudios de Caso en los cuales se aplicarán entrevistas semiestructuradas a los responsables de los procesos en las ETC con el fin de profundizar en las relaciones causales que se identifiquen en el análisis. La selección de los casos de estudio se realiza considerando aquellas ETC que reúnen la mayoría de los criterios cualitativos presentados en el Anexo	Calificación de riesgos en la Matriz definida por la CGR para tal fin.	Limitación para la evaluación por la transversalidad del Programa y la interacción de Entidades de diferentes ordenes e independientes entre ellas. No todas las ETC responden los requerimientos de manera oportuna y completa. No todas las ETC responden los requerimientos de manera oportuna y completa. La calidad de la información de servicios sociales es deficiente.	Evaluar riesgos del PAE desde el MEN como coordinador y articulador del Programa.

CRITERIOS	INFORMACIÓN REQUERIDA	FUENTES DE INFORMACIÓN DE LOS ACTORES DEL PROGRAMA	PROCEDIMIENTO PARA RECOPIACIÓN DE DATOS	PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS DE DATOS	LIMITACIONES	QUÉ SE ESPERA DEL ANÁLISIS
			<i>Criterios de selección de casos.</i>			

Objetivo Específico 2: Verificar el diseño y aplicación de los instrumentos de medición del desempeño del PAE en el 2016 y de los objetivos definidos en función de sus resultados e impactos.

Pregunta derivada 2

¿Permiten los instrumentos de medición del PAE dar cuenta de los resultados e impactos del Programa en relación con sus objetivos?

CRITERIOS	INFORMACIÓN REQUERIDA	FUENTES DE INFORMACIÓN	PROCEDIMIENTO PARA RECOPIACIÓN DE DATOS	PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS DE DATOS	LIMITACIONES	QUÉ SE ESPERA DEL ANÁLISIS
Subpregunta 2.1. El objetivo del PAE está diseñado de tal forma que permite su medición material y tangible de resultados e impactos?						
<p>El DNP ha señalado que Los objetivos que se definan deben contar con una estructura básica que exponga claramente lo que se espera lograr. Para ello, es bastante útil definir unos componentes mínimos para su formulación y realizar una validación a partir de los criterios utilizados por la metodología de selección de objetivos SMART, específico, medible, realizable, realista y limitado en tiempo (DNP, 2009:9)</p> <p>En el Seguimiento y evaluación de Impacto de los Programas de Protección Social Basados en alimentos en América Latina y el Caribe se establece sobre indicadores: <i>"La selección de indicadores es central en el seguimiento, y por ello</i></p>	<p>Exposición de motivos del Decreto 1852 de 2015 que define el objetivo del Programa.</p> <p>Definición de metas e indicadores para el Programa.</p>	<p>Planes estratégico y de acción del MEN e informes de gestión y rendición de cuentas.</p>	<p>Requerimiento de información al MEN.</p> <p>Consulta a ETC seleccionadas sobre la medición del objetivo del PAE.</p> <p>Estudio de Caso con base en entrevistas semiestructuradas para profundizar acerca de la existencia real y material de la medición del objetivo del PAE.</p>	<p>Análisis cualitativo explicativo del objetivo del PAE a partir de la aplicación de las técnicas de diagnóstico: cadena de valor y la matriz de marco lógico.</p>	<p>Carencia de estudios de resultados e impactos del PAE.</p>	<p>Determinar si el objetivo diseñado para el PAE permite la medición de resultados e impactos del Programa.</p>

CRITERIOS	INFORMACIÓN REQUERIDA	FUENTES DE INFORMACIÓN	PROCEDIMIENTO PARA RECOPIACIÓN DE DATOS	PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS DE DATOS	LIMITACIONES	QUÉ SE ESPERA DEL ANÁLISIS
<p>deben elegirse estratégicamente, para disponer de un conjunto reducido, que sea fácil de medir y al mismo tiempo confiable y que garantice la información requerida para la toma de decisiones. Para ello, hay que identificar las actividades críticas de los procesos programados y las necesidades específicas de los destinatarios de la información. No obstante, siempre debe disponerse de indicadores sobre cobertura, focalización, eficacia, eficiencia, calidad y avance físico-financiero” (Cohen & Franco, 2005)</p> <p>Formulación de programas con la metodología de marco lógico (Aldunate & Córdoba, 2011). Indicadores (Bonney, 2005) Fuente: Decreto 1852 de 2015 y Resolución 16432 de 2015</p>						
Subpregunta 2.2. El Programa tiene definidos indicadores de desempeño que den cuenta del cumplimiento de sus objetivos y la entrega de sus componentes³, entendidos como raciones y estudiantes atendidos?						
<p>El concepto de desempeño en el ámbito gubernamental normalmente comprende tanto la eficiencia como la eficacia de una actividad de carácter recurrente o de un proyecto específico. En este contexto la eficiencia se refiere a la habilidad para desarrollar una actividad al mínimo costo posible, en tanto que la eficacia mide si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo. Además de estas dos dimensiones del desempeño público, recientemente se han</p>	<p>Indicadores de desempeño definidos por el MEN para el seguimiento al Programa.</p>	<p>Ficha BPIN del Proyecto de Inversión del PAE. Sistema de seguimiento a proyectos de Inversión del DNP. Informes de gestión del MEN. Informes trimestrales de</p>	<p>Requerimiento de información al MEN y consulta de sistemas de información que den cuenta de la ejecución del PAE. Consulta a ETC seleccionadas sobre la formulación y aplicación de indicadores de desempeño que den cuenta del cumplimiento de sus objetivos y la</p>	<p>Análisis descriptivo explicativo de los indicadores del Programa en relación con los objetivos perseguidos.</p>	<p>Calidad y disponibilidad de la información requerida para el cálculo de los indicadores.</p>	<p>Determinar si existe articulación directa entre los objetivos diseñados para el Programa y los indicadores que miden sus resultados.</p>

³Se entiende por componentes, los productos o servicios que debe producir el Programa, de acuerdo con el Boletín No. 15 de octubre de 2015 del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, que describe la Metodología del Marco Lógico.

CRITERIOS	INFORMACIÓN REQUERIDA	FUENTES DE INFORMACIÓN	PROCEDIMIENTO PARA RECOPIACIÓN DE DATOS	PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS DE DATOS	LIMITACIONES	QUÉ SE ESPERA DEL ANÁLISIS
<p>incorporado los criterios de desempeño presupuestario, focalización y calidad en la prestación de los servicios públicos.</p> <p>Indicadores de Desempeño en el Sector Público (Bonnetoy, 2005)</p> <p>Auditorías de desempeño Roberto Salcedo</p> <p>Definición de indicadores de desempeño</p> <p>Manual Técnico de Modelo Estándar de Control Interno, numeral 1.2.4 (DAFP, 2014)</p> <p>NTCGP 1000:2009 Numeral 8, Componente de Medición Análisis y Mejora (DAPR, 2009)</p> <p>Ley 872 de 2003 "Por la cual se crea el Sistema de Gestión de la Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios" hace alusión a la medición y análisis de procesos en su artículo 4.</p> <p>Ley 152 de 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo"</p>		seguimiento al PAE.	<p>entrega de sus componentes.</p> <p>Estudio de Caso con base en entrevistas semiestructuradas para profundizar acerca de las mediciones de las variables que inciden en el desempeño del PAE.</p>			
<p>Subpregunta 2.3. El Programa cuenta con sistemas de información adecuados que le permitan seguimiento del mismo y sus indicadores de desempeño?.</p>						
<p>Fuente: Decreto 1852 y Resolución 16432 de 2015</p> <p>Además Resolución SIMAT y CHIP</p> <p>MECI y Ley 812 DE 2003 "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario"</p> <p>Definición de indicadores de desempeño (Bonnetoy, 2005)</p>	<p>Reportes del MEN respecto a los resultados obtenidos en la implementación del Programa a partir de los datos generados por los sistemas de información.</p> <p>Solicitudes de ajustes de los sistemas de información SIMAT Y CHIP.</p>	<p>SIMAT Y CHIP.</p> <p>Indicadores de desempeño definidos por el MEN.</p> <p>Informes y reportes MEN.</p> <p>Solicitudes presentadas ante el MEN de ajustes de los sistemas de</p>	<p>Requerimiento de información al MEN y consulta de sistemas de información que den cuenta de la ejecución del PAE.</p> <p>Consulta a ETC seleccionadas sobre los procedimientos de generación y cargue de la información resultado de la operación del Programa.</p>	<p>Análisis descriptivo explicativo de la mejor información disponible que generan los sistemas de información y su adecuación para el seguimiento a los indicadores de desempeño.</p>	<p>Calidad y disponibilidad de la información que generan los sistemas de información SIMAT y CHIP.</p> <p>Estructura de las bases de datos que no registra toda la información requerida para dar cuenta del</p>	<p>Determinar si los sistemas de información con que cuenta el PAE, permiten el seguimiento del Programa y los a indicadores de desempeño.</p>

CRITERIOS	INFORMACIÓN REQUERIDA	FUENTES DE INFORMACIÓN	PROCEDIMIENTO PARA RECOPIACIÓN DE DATOS	PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS DE DATOS	LIMITACIONES	QUÉ SE ESPERA DEL ANÁLISIS
		información SIMAT Y CHIP.	Estudio de Caso con base en entrevistas semiestructuradas para profundizar acerca de los factores que inciden en los procedimientos de generación y cargue de la información resultado de la operación del Programa.		seguimiento al Programa.	
Subpregunta 2.4. Es posible determinar en qué medida las variaciones relacionadas con el acceso a la educación con permanencia, registradas en la población objetivo del Programa, son imputables al PAE?						
<p>El objetivo general del PAE es contribuir al acceso con permanencia escolar de niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial.</p> <p>La población objetivo del Programa son los estudiantes registrados en la matrícula oficial(MEN, 2015a).</p> <p>Manual de indicadores CEPAL(Bonnefoy, 2005)</p> <p>Encuesta nacional de deserción 2015.</p> <p>Sistema Nacional de Indicadores de Educación.</p>	Medición de la contribución del Programa al acceso y permanencia de los estudiantes de la matrícula oficial.	Informes de MEN.	<p>Requerimiento de información al MEN.</p> <p>Consulta a ETC seleccionadas sobre la medición de los objetivos del programa.</p> <p>Estudio de Caso con base en entrevistas semiestructuradas para profundizar acerca de la medición de la contribución del Programa al acceso con permanencia.</p>	Análisis descriptivo de la información.	Inexistencia de información sistematizada que dé cuenta del aporte del Programa al logro de los objetivos.	Determinar si el Programa incidió en el acceso con permanencia de los estudiantes de la matrícula oficial.
Subpregunta 2.5. El MEN ha identificado los riesgos y diseñado controles efectivos para su mitigación, en las actividades de fijación de objetivos, metas e indicadores del PAE?						
<p>La Administración del Riesgo contribuye a que se garantice la gestión institucional y el logro de los objetivos y fortalece el ejercicio del Control Interno en las entidades de la Administración Pública (DAFP, 2011).</p> <p>Fuente: Guía para la administración del riesgo Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).</p>	Riesgos y controles identificados por el Programa en los procesos específicos en los cuales se orienta la Auditoría.	Reportes MEN y ETC respecto a identificación de riesgos y controles.	<p>Consulta de información MEN y ETC.</p> <p>Pruebas de recorrido realizadas por la CGR en la etapa de planeación de la Auditoría de Desempeño.</p> <p>Aplicación de un</p>	Calificación de riesgos en la Matriz definida por la CGR para tal fin.	Limitación para la evaluación por la transversalidad del Programa y la interacción de Entidades de diferentes ordenes e independientes entre ellas. No todas las ETC responden los	Evaluar riesgos del PAE desde el MEN como coordinador y articulador del Programa.

CRITERIOS	INFORMACIÓN REQUERIDA	FUENTES DE INFORMACIÓN	PROCEDIMIENTO PARA RECOPIACIÓN DE DATOS	PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS DE DATOS	LIMITACIONES	QUÉ SE ESPERA DEL ANÁLISIS
Decreto 1599 de 2005 que adoptó el Modelo Estándar de Control Interno (MECI).			<p>cuestionario a una selección de ETC para confirmar la aplicación de controles identificados con el MEN.</p> <p>La selección de las ETC a las cuales se aplica el cuestionario es bajo criterios cualitativos, cuyo detalle se presenta en el Anexo <i>Criterios de selección de casos</i>.</p> <p>Estudios de Caso en los cuales se aplicarán entrevistas semiestructuradas a los responsables de los procesos en las ETC con el fin de profundizar en las relaciones causales que se identifiquen en el análisis.</p> <p>La selección de los casos de estudio se realiza considerando aquellas ETC que reúnen la mayoría de los criterios cualitativos presentados en el Anexo <i>Criterios de selección de casos</i></p>		<p>requerimientos de manera oportuna y completa.</p> <p>No todas las ETC responden los requerimientos de manera oportuna y completa.</p> <p>La calidad de la información de servicios sociales es deficiente.</p>	

Anexo No. 3. Selección de ETC

La doctrina de metodología de la investigación ha denominado “*muestreo motivado o muestreo teórico*” (Glaser & Srauss, 1967) el “*proceso de recopilación de datos para generar teorías en el que el analista recolecta, codifica y analiza sus datos y decide qué datos recoger y dónde encontrarlos al objeto de desarrollar su teoría. Este proceso de recopilación de datos está gobernado por la teoría, ya sea sustantiva o formal*” (cursivas añadidas). En consecuencia, el concepto de “*muestra*” no tiene aquí el mismo sentido que en los estudios por encuesta. Se trata de un grupo de casos que se ha escogido para ser investigados siguiendo una lógica, por algún motivo. No se seleccionan aleatoriamente asumiendo que representarán a un universo, sino que se escogen por razones legítimas que hacen de la investigación algo relevante. Estos motivos vienen dados por la pertinencia teórica o por la excepcionalidad del caso. Se debe poner cuidado en explicar la lógica de la selección y se debe facilitar una descripción ajustada del caso al objeto de dejar a la audiencia (y a la comunidad de científicos sociales) el juicio sobre la pertinencia teórica”.

Para la selección de las ETC sobre las cuales se centró la auditoría, se consideraron cuatro categorías: financiera, contratación, tiempos de cobertura y condiciones de prestación del servicio. Dentro de estas categorías y a partir de la información obtenida de fuente MEN, se establecieron 13 criterios de importancia significativa para el ejercicio auditor y específicamente para el análisis de la bolsa común, a saber:

Financieros:

1. ETC que aplicaron tres fuentes de financiación.
2. ETC que aplicaron cuatro fuentes de financiación.
3. ETC que aplicaron cinco fuentes de financiación.
4. ETC que aplicaron seis fuentes de financiación.
5. ETC que no aportaron recursos propios para financiar el PAE.
6. ETC que su presupuesto aumentó o disminuyó en más del 50% frente a su presupuesto para la vigencia 2015.

Contratación:

7. ETC que suscribieron más de tres contratos para la operación del PAE durante la vigencia.
8. ETC que no reportaron información en el CHIP, durante la vigencia.
9. ETC que contrataron a través de la figura de urgencia manifiesta.

Tiempos de contratación:

10. ETC que iniciaron tardíamente la operación del Programa.
11. ETC que contaron con períodos descubiertos dentro del calendario escolar establecido.

Condiciones de prestación del servicio (Informe MEN):

12. ETC que luego de las visitas del MEN obtuvieron una calificación del servicio como regular.
13. ETC que luego de las visitas del MEN obtuvieron una calificación del servicio como crítico.

Frente a los financieros, se consideraron de interés para la auditoría aquellas ETC que contaron con más de dos fuentes de financiación, puesto que la conformación de la bolsa común presupone la articulación de varias fuentes. Adicionalmente, se contemplaron aquellas que durante el 2016 no aportaron recursos propios al PAE, lo cual indica alta dependencia de recursos respecto del nivel nacional. Por último, se incluyeron las ETC cuyo presupuesto para 2016 hubiese variado en más del 50% al alza o a la baja, frente al 2015, dado que estos cambios abruptos pudieron haber afectado la prestación del servicio.

En relación con la contratación, se tuvieron en cuenta aquellas ETC que contaran con más de tres contratos para 2016, ya que la multiplicidad de contratos durante una misma vigencia es un posible indicador de ineficiencia. Adicionalmente, fueron consideradas las ETC que no reportaron la información de contratación en el CHIP porque este factor se relaciona con ineficiencias administrativas y posibles debilidades en los sistemas de seguimiento y control. Por último, se priorizaron las ETC que contrataron la prestación del servicio a través de urgencia manifiesta, teniendo en cuenta que esta situación evidencia problemas de planeación de la contratación.

Respecto a los tiempos de cobertura del servicio, la auditoría se centró en las ETC con iniciación tardía y períodos descubiertos del calendario escolar, al relacionarse con la ineficiencia en la operación.

Finalmente, se consideró la calificación planteada por el MEN sobre las condiciones de prestación del servicio, resultado de sus acciones de seguimiento y control. De esta forma, se contemplaron las ETC con condiciones de prestación del servicio calificadas como regulares o críticas, puesto que es una evidencia directa de fallas en la operación e ineficiencia.

Con relación a la selección de la muestra de ETC, Nariño manifestó en respuesta al Informe Preliminar, no estar de acuerdo con la calificación planteada por el MEN de las condiciones de prestación del servicio, dados los esfuerzos que han realizado para la efectiva operación del PAE en cuanto a la cobertura del 100% e innovación tecnológica. Al respecto, para la CGR, la calificación de las condiciones de prestación del servicio por parte del MEN, de acuerdo con las visitas a las IE de la ETC, fue uno de los 13 criterios considerados para la selección de la muestra,

tal como se explicó en la comunicación del Informe Preliminar. La fuente de esta calificación fue el Informe Trimestral del PAE del cuarto trimestre de 2016, en el cual, el MEN reportó regular condición del servicio en Nariño con una calificación del 66%.

La aplicación de los criterios anteriormente señalados se realizó asignando a las ETC un valor de (1) cuando se ubicaran en cada uno de los criterios antes descritos, obteniendo como resultado 18 ETC en las cuales se cumplen la mayor parte de los criterios. Estas entidades son: Apartadó, Bolívar, Buenaventura, Cali, Caquetá, Guaviare, Ipiales, Jamundí, Magdalena, Maicao, Nariño, Pasto, Putumayo, Quindío, Sucre, Vaupés, Vichada y Villavicencio. Adicionalmente, se determinó incluir en la selectiva, a los departamentos de La Guajira y Chocó atendiendo a sus particularidades y situaciones de relevancia en la operación 2016. Así mismo, se incluyó Antioquia por considerarse como una ETC que contrasta con las condiciones de las anteriores. Las entidades anteriormente señaladas fueron objeto de requerimiento de información por parte de la CGR, para su análisis en desarrollo en el proceso auditor.

Anexo No. 4. Deficiencias en Bolsa Común en las ETC

Antioquia.

No conformó una bolsa común unificada durante todo el 2016, porque los municipios en el primer semestre de 2016, no participaron en la contratación de compra de víveres, que se realizó a través de dos subastas inversas para los 117 municipios del Departamento, una vez puestos los víveres en las cabeceras municipales, las ETNC con sus recursos gestionaron la contratación de transporte y demás aspectos requeridos para la operación.

El mecanismo utilizado para la conformación de la bolsa común en el primer semestre, fue el señalado en el art. 1 numeral 2.2 de la Resolución 16432 de 2015: d. Cualquier otro mecanismo jurídico que garantice la adecuada implementación del PAE con la administración y ejecución de los recursos por las ET de acuerdo con estos lineamientos.

A partir del mes de julio de 2016, el Departamento y los 117 municipios, suscribieron convenios interadministrativos para aportar recursos.

El mecanismo utilizado durante el segundo semestre fue el b: Celebración de convenio interadministrativo entre ETC y las ETNC de su jurisdicción con el fin de trasladar a estas los recursos de la Nación y los recursos del Departamento dirigidos al Programa para que de manera coordinada y unificada por la ET sean ejecutados en cada municipio o distrito de su jurisdicción.

La ETC consideró que el modelo del segundo semestre fue más eficiente en el manejo del recurso, respecto al modelo de subasta inversa, aplicado en el primer semestre, por cuanto respondió mejor a las dificultades en la prestación del servicio.

Las dificultades presentadas para la conformación de la bolsa común obedecieron a la falta de herramientas para integrarla, diversidad de normas a aplicar en las diferentes fuentes, dificultades que obedecen a que no se ha perfeccionado el modelo. Así mismo, se observó falta de unificación de los recursos con los municipios en el primer semestre de 2016.

En relación con los recursos de Contratos Plan asignados para Jornada Única, cuyo propósito era reforzar minutas en la región de Atrato y Gran Darién, la ETC decidió no recibirlos, muchos municipios no los ejecutan y no se consideró pertinente recibirlos en octubre de 2016.

La ETC en respuesta a esta observación informó que la Gobernación realizó las gestiones orientadas a lograr del DNP el desembolso de recursos de Contrato Plan para cofinanciar el programa PAE, sin embargo, el trámite de solicitud retrasó el desembolso y cuando se obtuvo la aprobación de éstos, el calendario escolar se encontraba bastante avanzado, octubre de 2016, por lo que no quedaba tiempo para la ejecución.

Apartadó.

No conformó bolsa común unificada, eficiente y articulada. El mecanismo que utilizó la ETC para coordinar la ejecución de los recursos fue el definido en el artículo 1 numeral 2.2. Resolución 16432 de 2015, fue el d: Cualquier otro mecanismo jurídico que garantice la adecuada implementación del PAE con la administración y ejecución de los recursos por las ETC, de acuerdo con los lineamientos.

Teniendo en cuenta que por ser un municipio certificado en educación, la ETC que no tiene ETNC, la unificación de recursos la realizó con los recursos asignados por la Nación mediante resoluciones emitidas por el MEN, recursos Conpes de alimentación escolar y del SGP educación prestación del servicio, de tal forma, que se garantizara la contratación del servicio.

Para el servicio de alimentación escolar la ETC realizó contratación directa, a través de Urgencia Manifiesta No. 007 del 05/02/2016, con recursos MEN, teniendo en cuenta que eran recursos que estaban disponibles a esa fecha y suscribió un contrato de prestación de servicios No. 118 del 18/04/2016, por Licitación Pública y se comprometieron recursos MEN, Asignación Conpes Alimentación Escolar y SGP Educación.

Las dificultades presentadas que impidieron que se conformara una efectiva bolsa común que permitiera iniciar la operación desde el primer día de calendario escolar, fueron:

1) Descentralización del Programa sin garantizar los recursos necesarios para lograr la operación idónea, lo cual limita la contratación del servicios en los términos requeridos. 2) Restricción presupuestal de los recursos que vienen asignados por SGP para la Secretaría de Educación y Cultura, ya que casi en su totalidad están destinados a gastos de funcionamiento. 3) Insuficiencia de recursos propios para al inicio del período de gobierno que apalancaran el Programa y el giro tardío de los recursos que asigna el MEN, principal fuente de financiación para la operación del programa, lo que trastornó el proceso contractual e impidió una efectiva conformación de la bolsa común.

De otra parte, la ETC informó que con relación al 2015, para el 2016 se disminuyó la cobertura de beneficiarios por insuficiencia de recursos.

Bolívar.

No conformó Bolsa común unificada, coordinada, eficiente y articulada, como un medio a través del cual las entidades territoriales certificadas y los municipios no certificados, unieran esfuerzos financieros, técnicos y legales para la ejecución del Programa PAE, debido a que las alcaldías hicieron caso omiso a las invitaciones y requerimientos del Departamento y a que las acciones de la Administración para garantizar que se articulara con los municipios en este esquema no fueron eficaces, sumado a la poca información que tenían los mismos al inicio de la operación 2016.

Solo tres municipios manifestaron interés en conformar la bolsa común y dado que el tiempo no alcanzaba para conformarla, se optó por llegar a un acuerdo para la ejecución del Programa, utilizando la opción d: Cualquier otro mecanismo jurídico que garantice la adecuada implementación del PAE para la administración y ejecución de los recursos por el Departamento de acuerdo con estos lineamientos.

Debido a que el calendario escolar había iniciado desde el 18 de enero de 2016, de acuerdo con la Resolución 2832 de 2015, el Departamento utilizó la declaratoria de Urgencia Manifiesta mediante Decreto No. 102 del 28 de febrero de 2016, porque era la alternativa jurídica más célere, objetiva, pública y transparente de salvaguardar los derechos de los menores y con el fin de garantizar la ejecución del Programa en 2016, debido a que en noviembre 2015, la administración departamental elevó solicitud de vigencias futuras a la Asamblea, que fue negada. Realizó cinco contratos bajo la modalidad de Urgencia Manifiesta, uno suscrito el 4 de marzo y los otros cuatro, el 25 de mayo de 2016. Así mismo, realizó cuatro mediante la modalidad de selección abreviada en agosto de 2016.

La ETC incorporó los recursos asignados por el MEN para la contratación del Programa PAE, al presupuesto de la respectiva vigencia fiscal, con Decreto 62 de 2016; adelantó proceso licitatorio, declarado desierto el 13 de mayo de 2016. Por lo anterior, se suscribieron cuatro contratos bajo la modalidad de selección abreviada el 28 de agosto de 2016. El servicio de alimentación escolar se contrató con recursos MEN, SGP Educación Prestación del Servicio y Recursos propios.

El Departamento informó que no contó con los recursos para dar cumplimiento a todo el calendario escolar en 2016, no prestó el servicio desde el inicio del mismo, dejó de prestar desde el 15 de enero 2016 hasta 28 de marzo del 2016 (38 días del calendario escolar), tampoco pudo ampliar cobertura. Con recursos propios se atendieron los primeros 30 días y con recursos aportados por la Nación, se logró

atender un total de 132 días, se expuso que la falta de recursos de la Nación no permitió una mejor atención.

La ETC afirmó, que se vió afectada la prestación del servicio educativo, con la nueva distribución de recursos del MEN, ya que pasó de atender 120.652 estudiantes a 99.143, con una disminución de 21.509, ocasionando traumatismo en comunidades que venían recibiendo el servicio durante varios años.

Buenaventura.

El Distrito de Buenaventura, no recurrió en 2016 a ninguno de los mecanismos de bolsa común, establecidos en el artículo 1 numeral 2.2. de la Resolución 16432 de 2015, ya que no suscribió ningún tipo de convenio con otras entidades territoriales. Con la disponibilidad de recursos suscribió un contrato de suministro con para la operación del PAE en la vigencia fiscal de 2016.

La ETC inició calendario escolar el 18 de enero de 2016. Mientras adelantaba el proceso de licitación pública, realizó contratación el 29 de febrero de 2016, mediante modalidad de Urgencia Manifiesta, con recursos propios, el cual inicio ejecución el 3 de marzo de 2016, quedando períodos sin suministro de alimentación escolar del 18 de enero al 2 de marzo de 2016, (33 días).

Con posterioridad se realizó Licitación Pública a partir del 27 de abril de 2016, con suscripción de un otro sí, del 29 de setiembre de 2016, con recursos Nación.

La ETC financió el PAE con recursos Cofinanciación MEN, SGP Asignación especial Alimentación Escolar, SGP Educación – Prestación del Servicio y recursos propios.

En 2015 no se autorizaron vigencias futuras para la operación del PAE 2016, de manera que le permitiera a la ETC implementar el Programa desde el inicio del calendario escolar.

Cali.

La ETC no logró unificar y articular oportunamente las distintas fuentes de recursos para adelantar los procesos contractuales previo inicio del calendario escolar, debido a que en la Resolución del MEN No. 16480 de 05 de octubre de 2015, la ETC de Santiago de Cali quedó excluida de la distribución de los recursos del MEN para 2016.

En la vigencia del 2016, para el PAE, la ETC no se articuló con ningún municipio o entidad territorial no certificada ETNC para la conformación de la bolsa común.

El municipio de Cali en 2016, cofinanció el Programa de alimentación escolar con recursos propios, SGP y con aportes de los asociados, para la prestación del servicio a 163.696 niños, niñas y adolescentes.

Operó mediante la modalidad de convenios de asociación, suscritos en enero, julio y noviembre de 2016.

Caquetá.

Para la conformación de la bolsa común utilizó el mecanismo del artículo 1, numeral 2.2.1, literal a) de la Resolución 16432 de 2015 que indica: Celebración de convenio interadministrativo entre la ETC y las ETNC de su jurisdicción para articular la ejecución del PAE, con el fin de obtener la confluencia de recursos de financiación en una sola bolsa común que será administrada y ejecutada por la ETC.

Se unificaron recursos de bolsa común, mediante convenios interadministrativos, pero solo a partir del 30 de septiembre de 2016, con siete municipios no certificados del Departamento (Doncello, El Paujil, San José de la Fragua, Curillo, Milán, Solita, Valparaíso), articuló y concurrió de manera concertada con cada uno de los alcaldes, la cofinanciación del Programa para la respectiva ampliación de cobertura. Sin embargo, no hicieron parte de esta unificación de recursos ocho Municipios: (Solano, Cartagena del Chaira, Morelina, Albania, Belén de los Andaquies, La Montañita, Puerto Rico, San Vicente del Caguán),

Se cofinanció el Programa con recursos MEN, SGP Educación Prestación del Servicio, recursos propios y otros (operador).

No se prestó el servicio de alimentación escolar desde el inicio del calendario, del 18 de enero hasta el 11 de marzo de 2016 y en el segundo semestre desde el 05 de julio al 12 de agosto de 2016.

Las dificultades presentadas en la conformación de la bolsa común fueron el no contar con la disposición de los Alcaldes de algunos municipios, pues tomaron la decisión de no articular con la ETC y no contar con los recursos suficientes para garantizar la atención de los 59.312 matriculados en 2016, solo se atendieron 43.000 titulares de derecho.

Debido a la dificultades fácticas y jurídicas encontradas al iniciar la operación del Programa en 2016 y a la realidad fiscal de insuficiencia de recursos por no contar con vigencias futuras aprobadas, la imposibilidad de iniciar trámites precontractuales y contractuales, por cuanto desde el 10 de octubre de 2015 el gobierno Departamental no tuvo facultades para ello, la ETC Caquetá, decidió

declarar la urgencia manifiesta celebrando un convenio de asociación con uno de los dos operadores del Programa en 2015, para atender 43 días del PAE, mientras la ETC adelantaba el proceso licitatorio.

La ETC informó que solicitó asistencia técnica al MEN, el cual orientó a la ETC sobre decretar la declaración de urgencia manifiesta y adelantar el proceso con uno de los operadores que atendieron la operación en 2015, contratados por el MEN.

Chocó.

La ETC no realizó contratación del Programa de alimentación en un solo contrato para todo el calendario escolar, debido a que no se contaba con el total de los recursos requeridos, se decidió hacer la contratación del Programa por semestre.

Durante el primer semestre del año y parte del segundo, no pudo articular las diferentes fuentes de recursos para la operación del Programa, organizó el proceso de contratación para iniciar la operación en enero de 2016, bajo la modalidad de contrato de suministro, contratos de prestación de servicios No. 001 del 19 de enero de 2016, No. 004 suscrito el 19 de enero de 2016 y contrato 05, suscrito el 1 de febrero de 2016, con tres operadores a los que les distribuyó la prestación del servicio para las 29 ETNC.

A partir del 7 de septiembre de 2016, implementó el esquema de bolsa común con 28 Entidades Territoriales No Certificadas. De las 29 del Departamento, se suscribieron 28 convenios interadministrativos con las ETNC, a los cuales se les trasladaron los recursos para que con los recursos de ellas, se ejecutara el PAE de acuerdo con el mecanismo de la Resolución 16432 de 2015, artículo 1, numeral 2.2. letra b. Celebración de convenio interadministrativo entre ETC y las ETNC de su jurisdicción, con el fin de trasladar a estas los recursos de la Nación y los recursos del Departamento dirigidos al Programa para que de manera coordinada y unificada por la ETC sean ejecutarlos en cada municipio o distrito de su jurisdicción. Además se suscribió un contrato con un operador indígena con la ETNC que no se articuló. Es de resaltar que la ETC señaló que con este mecanismo se evidenciaron mejoras significativas en la prestación del servicio en aspectos como oportunidad, calidad y cantidad de las raciones.

En el 2016 la prestación del servicio inició el 25 de enero, (5 días después de iniciado el calendario escolar); así mismo, en el mes de julio se interrumpió la prestación del servicio para realizar modificaciones a los convenios con los Municipios, situación que ocasionó que no se ejecutara la totalidad de los recursos, generándose inejecuciones al finalizar la vigencia.

Las dificultades para conformar la Bolsa Común en el primer semestre de 2016, se originaron debido a que los Alcaldes no se dispusieron para articular la ejecución de estos recursos de manera coordinada y a que al inicio del año no se contaba con los recursos requeridos para la contratación respectiva.

La bolsa común se conformó en el último trimestre del año, mediante convenios interadministrativos.

Guaviare.

Durante el primer semestre de 2016, no logró articular y unificar las distintas fuentes de recursos debido a que los recursos del MEN fueron asignados hasta el 15 de enero de 2016 e incorporados al presupuesto en el mes de marzo, lo cual no permitió dar inicio oportuno al Programa con el calendario escolar.

El PAE inició en el municipio de San José del Guaviare el 12 de septiembre de 2016 y en los municipios del Retorno, Calamar y Miraflores, a finales de agosto, observando que no se ejecutó en el primer semestre de la vigencia 2016 el Programa y por consiguiente, no operó el esquema de bolsa común.

Con recursos del departamento y de los municipios, girados por el MEN, se realizó el convenio en el que el Departamento giró el recurso faltante a cada municipio para la atención del 100% de los estudiantes.

El mecanismo utilizado a partir de junio de 2016, para la conformación de la bolsa común, fue el estipulado en el artículo 1, numeral 2.2. ítem “b. *Celebración de Convenio Interadministrativo entre la Entidad Territorial Certificada (ETC) y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción, con el fin de trasladar a estas los recursos de la Nación y los recursos del Departamento dirigidos al programa, para que de manera coordinada y unificada por la ETC sean ejecutados en cada municipio o distrito de su jurisdicción*”.

Los recursos disponibles para la cofinanciación del Programa fueron de fuentes MEN, SGP Educación - Prestación de Servicio y Otros (Rendimientos a 31/12/2016).

La Gobernación del Guaviare realizó procesos contractuales, uno mediante Convenio Interadministrativo No. 536 del 24 de Junio de 2016 para los municipios de El Retorno, Convenio 011/16, Calamar, Convenio 007/16 y Miraflores, Convenio 003/16 y mediante licitación pública, el Contrato de Suministro No. 912 del 26 de agosto de 2016, para la atención de los niños, niñas adolescentes y jóvenes del municipio de San José del Guaviare, los cuales garantizaron el servicio de alimentación hasta la culminación del calendario escolar.

Las dificultades para la conformación de la bolsa común correspondieron a la dinámica del proceso de concertación y articulación con las distintas entidades territoriales no certificadas y a debilidad en el proceso de alistamiento por parte del MEN para la operatividad de la estrategia por parte de las entidades territoriales certificadas y no certificadas.

Por ser un Programa nuevo para la Secretaría, se tuvo que iniciar de cero, desde la incorporación de los recursos al presupuesto, elaboración del proyecto, posterior contratación equipo PAE, e iniciar todo el proceso de implementación y reunión con los alcaldes y secretarios de gobierno y de educación de los municipios no certificados para concertar la conformación de la bolsa común.

La ETC expone que los recursos que giró el Gobierno Nacional, no fueron suficientes para garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar al 100% de la población estudiantil durante todo el calendario escolar. Tampoco se garantizaron los recursos que permitieran la eficiente operación de todos los componentes que integran el Programa a nivel local y a que el año 2016 fue el primer año de operación del PAE por parte de la ETC, la cual desconocía los criterios de distribución de los recursos asignados.

Ipiales.

Este municipio no utilizó para la conformación de la bolsa común ninguno de los mecanismos establecidos en el artículo 1 del numeral 2.2. de la Resolución 16432 de 2015. El municipio de Ipiales es certificado en manejo de Educación y no tiene anexos municipios no certificados.

La cofinanciación del Programa se realizó con recursos MEN, SGP asignación específica para alimentación escolar, y SGP educación prestación del servicio educativo, contrato plan, recursos de calidad educativa, recursos propios. Para la prestación del servicio se celebraron cuatro contratos de suministro (091, 319, 522, 619 de 2016), tres, bajo modalidad de urgencia manifiesta y uno bajo selección abreviada, suscritos desde el 1 de febrero de 2016, hasta el 2 de diciembre de 2016.

La Alcaldía de Ipiales en diciembre de 2015, aprobó vigencias futuras para el PAE, teniendo en cuenta que para adelantar el proceso licitatorio se requerían 45 días hábiles aproximadamente y el inicio del calendario escolar era el 1 de febrero de 2016 y ante la imposibilidad de cumplir con estos tiempos para garantizar la alimentación escolar, el Municipio declaró Urgencia Manifiesta el 22 de enero de 2016, mecanismo éste que sirvió de sustento jurídico para suscribir el contrato 091 de 2016.

La ETC señaló que los recursos no fueron suficientes. Por consiguiente fue necesario disminuir la cobertura en relación con el año 2015, en un 37% siendo esto de importancia, puesto que la población del municipio presenta un alto índice de inseguridad alimentaria.

La anterior situación obedeció a la disminución de recursos por parte del MEN que afectó la prestación del servicio de alimentación.

Jamundí.

Para el 2016 realizó un fondo para la unificación de los recursos destinados para el PAE de diferentes fuentes de financiación. (MEN, SGP Educación Prestación del Servicio y Conpes 151)

Operó el Programa mediante contrato de suministro de desayunos No. 34-14-23-038 del 01 de febrero de 2016, 189 días calendario, al cual le suscribió otrosí el 16 de mayo de 2016, para el suministro de raciones por 89 días más de calendario escolar.

Para el 2016 no se prestó el servicio de PAE desde inicio del calendario escolar, la fecha de inicio de operación fue a partir del 03 de febrero de 2016.

Magdalena.

La ETC operó bajo la modalidad de contratación Convenio de Asociación No.001, del 01 de febrero de 2016; Contrato de Prestación de Servicio No. 908, Licitación Pública del 12 de agosto de 2016; al cual se le realizó modificación y adhesión del municipio de Guamal el 9 de septiembre de 2016; Contrato Interadministrativo No. 501, del 12 de mayo de 2016 y contrato interadministrativo No. 810 del 05 de julio de 2016.

Se conformó mecanismo de bolsa común únicamente con el municipio de Guamal, a través de un Contrato de Adhesión, que es la modificación No. 2, al Contrato de Prestación de Servicio 908 de 2016.

No desarrolló bolsa común con los otros veintisiete (27) municipios (Algarrobo, Aracataca, Ariguaní, Cerro San Antonio, Chivolo, Concordia, El Banco, El Piñón, El Reten, Fundación, Nueva Granada, Pedraza, Pijiño Del Carmen, Pivija, Plato, Puebloviejo, Remolino, Sabanas de San Ángel, Santa Bárbara de Pinto, San Sebastián de Buenavista, San Zenón, Santa Ana, Salamina, Sitio nuevo, Tenerife, Zapayán, Zona Bananera).

En la vigencia 2016 no se logró unificar oportunamente las distintas fuentes de recursos, porque no se contó con información suficiente que permitiera garantizar la buena planeación. No se contaba con los recursos necesarios en el momento del inicio del calendario escolar. La transición de la ejecución del PAE, del MEN a la Gobernación del Magdalena, no contó con el tiempo necesario, ni con la formación requerida para asumir en tan corto tiempo la responsabilidad de ejecutar el Programa de alimentación en el Departamento.

La ETC señaló que utilizó el mecanismo de conformación de bolsa común de acuerdo con lo contenido en el literal c) Acuerdo entre la ETC y las ETNC de su jurisdicción, donde se disponga el uso articulado de los recursos de cada una de ellas, con el fin de garantizar una única operación en el territorio y con el literal d) Cualquier otro mecanismo jurídico que garantice la adecuada implementación del PAE con la administración y ejecución de los recursos por las ETC, de acuerdo con estos lineamientos.

Las dificultades para la conformación de la bolsa común radicaron en la falta de voluntad de los alcaldes municipales para conformar la bolsa común. La ETC se vio afectada porque el recurso girado por el MEN no fue suficiente. Además, como los giros cubren montos parciales, es difícil planear oportunamente y garantizar los compromisos contractuales.

Nariño.

Para la articulación con los municipios no certificados, se realizó la citación a los Alcaldes con el objeto de socializar los mecanismos posibles para la conformación de la bolsa común, a la misma sólo asistieron 10 alcaldes de los Municipios No Certificados, equivalente al 16.39 %.

Al no lograr el consenso con los alcaldes de los municipios no certificados y contar con los recursos necesarios para la ejecución del PAE – La Gobernación de Nariño – Secretaría de Educación Departamental, expidió la Circular No 075 con las orientaciones para la ejecución de los recursos girados por el SGP a los municipios no certificados en educación y destinados a la operación del PAE. Lo anterior con el fin de cumplir con lo dispuesto en la Resolución 16432 de 2015 en su artículo 1, numeral 2.2. Bolsa de Recursos, literal c: Acuerdo entre la ETC y las ETNC de su jurisdicción, donde se disponga el uso articulado de los recursos de cada una de ellas, con el fin de garantizar una única operación en el territorio.

Con la distribución de recursos la ETC realizó la atención al mismo número de cupos que manejaba el MEN en 2015, la insuficiencia de recursos fue subsanada con cofinanciamientos realizadas por la Gobernación de Nariño de recursos propios, al igual que con la gestión realizada por la Gobernación.

El Departamento de Nariño, enfrentó varias particularidades para cumplir con el principio de oportunidad, es así que para la contratación del PAE, acudió a la figura de la Urgencia Manifiesta, así como por la insuficiencia de recursos, el Gobernador de Nariño tuvo que realizar adiciones presupuestales con recursos propios y realizar gestión para la consecución de los mismos.

El PAE operó mediante la modalidad de Contratación Directa, a través de 14 contratos suscritos desde el 25 de enero hasta el 16 de noviembre de 2016 y una Licitación Pública del 21 de abril de 2016.

La mayor dificultad para conformar la bolsa común, fue la no concurrencia de los Alcaldes a las convocatorias del departamento. Esta renuencia a participar en la conformación de la bolsa común, conllevó a la negativa de trasladar los recursos para que sean ejecutados por el departamento. Al efecto los alcaldes aducen que esos recursos los necesitan para destinarlos en infraestructura escolar y demás necesidades que puedan suscitarse en cada ET.

La ETC Nariño se vio afectada ostensiblemente con el cambio de los criterios de distribución de los recursos de cofinanciación del MEN en el año 2016, en primer lugar se recibe por primera vez la administración y cumplimiento del PAE totalmente desfinanciado y sin la experticia necesaria para su ejecución, la falta de recursos conllevó el que la Gobernación de Nariño comprometiera recursos propios para cumplir con lo dispuesto en el Decreto 1852 y la Resolución 16432 de 2015.

Pasto.

La ETC, por ser certificada en educación no realizó articulación con municipios.

En Pasto, la posibilidad de cofinanciación por diferentes fuentes se realizó con recursos del SGP, cofinanciación MEN y recursos propios del Municipio.

Los procesos de selección se debieron iniciar en el mes de enero de 2016 y los mismos conllevan aproximadamente dos meses y medio, por tanto para garantizar el servicio a los estudiantes mediante Decreto 088 de enero 27 de 2016, se declaró la Urgencia Manifiesta.

La ETC realizó tres contratos para la vigencia, inicialmente no contaba con la totalidad de recursos para solventar el PAE 2016 y durante el transcurso del mismo fueron conseguidos y logró cumplir con el objetivo de ofrecer alimentación escolar al 100% de los estudiantes matriculados desde grado transición hasta grado once, durante los 180 días calendario escolar. Las fuentes de recursos

fueron: SGP asignación especial Alimentación, Recursos MEN, recursos propios y Contrato Plan.

La ETC operó el Programa de alimentación mediante la figura de Urgencia Manifiesta mediante un Convenio de Interés Público suscrito el 29 de enero de 2016 y dos procesos de Licitación Pública del 20 de abril y 02 de septiembre de 2016, respectivamente.

Putumayo.

El Departamento no ejecutó los recursos disponibles para PAE a través de proceso de bolsa común por la imposibilidad de contar con recursos, de diversas fuentes de financiación, previo al inicio de operaciones.

La implementación del Programa inició con cargo a recursos asignados por el MEN y en un espacio de concertación entre el Departamento del Putumayo y 13 municipios, se acordó la implementación del PAE, en el cual se determinó la cuantía disponible por parte de los municipios y para cuántos días de operación alcanzaría.

La ETC al inicio del calendario escolar acudió a la figura de Urgencia Manifiesta, mediante contrato suscrito el 16 de febrero de 2016, operó el Programa bajo esta modalidad a través del contrato de suministro No. 10 del 17 de febrero de 2016 y posteriormente suscribió dos contratos de Comisión de Bolsa, No. 211 del 22 de abril de 2016 y No. 047 de fecha 03 de octubre de 2016.

Las fuentes de recursos utilizados para la cofinanciación del Programa en 2016, provinieron de MEN, SGP Prestación del Servicio y Regalías.

La administración anterior de la ETC Putumayo, no dejó planeado ni programado el proceso de contratación del PAE, hecho que amenazaba los derechos de los menores escolares, por lo que para la nueva administración surgieron situaciones excepcionales constitutivos de fuerza mayor, ocasionando un mal desarrollo de la planeación.

La asignación de recursos por parte del MEN se realizó mediante resoluciones de asignación en unas fechas definidas, pero este no fue el tiempo en el que los recursos estuvieron disponibles para su uso, pues posterior a la asignación se realizan resoluciones de giro.

La ETC señaló que los giros realizados por el MEN al Departamento y los gestionados ante el Sistema General de Regalías, para proceder a la

incorporación de los recursos al presupuesto de la ETC, no es inmediata, situación que afecta la disposición real de ellos por parte del Departamento.

Entre las dificultades principales se encuentra la asignación de recursos por parte del MEN de manera fraccionada, la falta de recursos propios del Departamento para asumir la implementación del Programa, que por sus dimensiones es costoso para la capacidad financiera de la ETC y el trámite que debe realizar la ETC ante la Asamblea Departamental para la adición de recursos girados por el MEN, de manera fraccionada; así mismo, el término que se toman el MEN y el DNP para la aprobación del proyecto presentado para la implementación del PAE con cargo a los recursos de Regalías.

Quindío.

La ETC operó el Programa bajo la siguiente contratación: Contrato de Suministro 002 del 11 de febrero de 2016, adicionado el 14 de septiembre de 2016, contrato de suministro 24 del 28 de junio de 2016, contrato de suministro 038 del 27 de octubre de 2016.

En el segundo semestre de 2016 realizó Convenios Interadministrativos entre la ETC y las Alcaldías de 11 municipios no certificados del Departamento, para articular la ejecución del PAE con el fin de obtener confluencia de fuentes de financiación en una bolsa común que sería administrada y ejecutada por la ETC. Tales convenios fueron suscritos así: Circasia 29 de julio de 2016, Génova el 01 de agosto de 2016, Montenegro 01 de agosto de 2016, Buenavista 11 de agosto de 2016, Calarcá y Córdoba el 17 de agosto de 2016, Filandia 26 de agosto de 2016, La Tebaida, Pijao, Quimbaya, Salento sin fecha.

Para dar inicio al calendario escolar la ETC indicó que no se contaba con los recursos suficientes para el PAE, por falta de apalancamiento desde la vigencia anterior para garantizar el inicio. De acuerdo a la Resolución 148 del 21 de enero de 2016 se recurrió a la modalidad de Urgencia Manifiesta.

Las transferencias no se hicieron en su totalidad desde el inicio del calendario escolar y se presentaron dos situaciones que afectaron el inicio a tiempo del PAE. Estas situaciones fueron: la no estipulación de vigencias futuras 2015-2016 y la imposibilidad de contratación por parte del Gobernador, que debió esperar el aval de la Asamblea Departamental para hacer efectiva la primera contratación la que se realizó a través de Urgencia Manifiesta.

Sucre.

La ETC indicó que la Bolsa común no fue el mecanismo utilizado para operar el PAE, no existió voluntad por parte de los entes territoriales para establecerla, pese a que se invitó a la conformación de ésta.

En la vigencia 2016 se acogió el mecanismo de contratación directa, contratos financiados con recursos MEN y del Sistema General de Regalías.

La ETC operó el Programa de alimentación mediante dos Convenios de Asociación de Interés Público No. 001 suscrito el 29 de enero de 2016, adicionado el 17 de agosto de 2016 y el otro No. 012-2016 suscrito 19 de octubre de 2016.

Se dejó de prestar el servicio 13 días calendario, del 18 de enero hasta el 4 de febrero de 2016, se dejando de entregar 1.264.809 raciones a los titulares de derecho.

La información suministrada con relación a la conformación de la bolsa común no fue consistente, por cuanto la ETC indicó que no le aplicaba por cuanto no conformó bolsa común.

En 2016 la ETC señaló que no ejecutó la totalidad de los recursos destinados para la operación del PAE, quedando un monto de \$47.8 millones, soportado en que las certificaciones emitidas por los rectores varían conforme a los días en que no se presta el servicio en las IE.

Vichada.

La ETC no tenía garantizado el 100% de los recursos para la operación del Programa y por ello no dio inicio a la contratación del operador a tiempo. Una vez incorporados los recursos, declaró la Urgencia Manifiesta para contratar el servicio mediante contratación directa a través de un contrato de suministro, para garantizar la entrega de raciones industrializadas.

El Programa de alimentación escolar inició la operación a partir de 22 de abril de 2016, entregando complementos alimentarios jornada mañana, ración industrializada. Inicialmente el Departamento, suscribió el Contrato 404 de 2016 por \$3.418 millones, para suministro de 1.039.640 raciones para 94 días de atención. Esta operación terminaba el 20 de septiembre de 2016; pero se adicionó en tiempo y prórroga por 16 días calendario escolar, contados a partir del 21 de septiembre y hasta el 20 de octubre de 2016. Posterior a ello, se realizó nueva adición en tiempo y valor, el suministro de 307.951 raciones por \$1.003 millones, se firmó el acta de inicio el 19 de octubre de 2016, con lo cual se garantizó la

estrategia hasta finalizar el calendario escolar 2 de diciembre de 2016. Las raciones diarias contempladas para la adición, fueron de 10.619.

La ETC realizó centralización de su operación en el Departamento, unificó los recursos transferidos por cuatro Municipios en Bolsa común (Santa Rosalía, Cumaribo, Primavera y Puerto Carreño). Mediante convenio interadministrativo No. 775 suscrito el 28 de julio de 2016, articuló la cofinanciación MEN-ETC y municipios, con las fuentes de financiación, SGP educación-asignado por el MEN para PAE, SGP Educación - Prestación del servicio y SGP Asignación especial alimentación escolar por parte de los municipios.

Las dificultades de la ETC para conformar bolsa común obedecen a temas de distancias, comunicaciones, falta de conocimiento del funcionamiento de la bolsa común, el mecanismo más apropiado de conformación, inoportunidad en la transferencia del recurso e insuficiencia del mismo. No hay un análisis del MEN del costo- ración para la asignación de recursos para el Departamento de Vichada, teniendo en cuenta las particularidades del Departamento frente a distancias, costos de transporte, carencia de red eléctrica, vial y sistemas de conectividad, condiciones y características de la población.

La ETC Vichada consideró que si el MEN entregó la estrategia del Programa de alimentación a los Departamentos, debió garantizar los recursos para que esta operara en un 100%, y no obligar a los entes territoriales a sacrificar recursos de otros rubros o en su defecto a priorizar establecimientos y focalizar estudiantes.

La ETC desconoce si hubo disminución o aumento de recursos en relación con la vigencia 2015, porque lo operaba directamente el MEN.

En relación con la financiación para la vigencia 2018, existe la incertidumbre sobre las fuentes de financiación pues no se contará con recursos de regalías y la asignación de recursos SGP- Prestación de Servicios, no podrá destinarse al PAE, teniendo en cuenta que la ETC presentó una disminución del presupuesto y no cuenta con más recursos.

Villavicencio.

El municipio de Villavicencio no tiene en su jurisdicción otras ETNC para suscribir convenios. Sin embargo señaló que conformó una bolsa común para financiación del PAE, con recursos de la ET, transferencias del MEN (PGN), SGP Educación- Prestación del servicio, SGP Asignación Especial Alimentación Escolar, Conpes 151 y Regalías.

En 2016 la bolsa común conformada, no permitió iniciar la operación del PAE desde el primer día del calendario escolar, teniendo en cuenta que los recursos inicialmente asignados por el MEN, fueron insuficientes para adelantar un proceso de solicitud de autorización de vigencias futuras.

Se unificaron recursos para financiación del PAE de la ETC, transferencias del MEN (PGN), SGP Educación-Prestación del Servicio, SGP Asignación Especial Alimentación Escolar, Conpes 151 y recursos del Sistema General de Regalías asignaciones directas. Sin embargo, no se prestó el servicio de alimentación desde el inicio del calendario escolar, se dejó de operar 97 días, desde el 25 de enero hasta el 17 de junio de 2016.

La ETC certificada ejecutó el PAE con un solo operador luego de un proceso licitatorio, Contrato de Prestación de Servicios No. 674 del 23 de junio de 2016, suscrito con recursos de Regalías y adicionado y prorrogado el 28 de octubre y 10 de noviembre de 2016 con recursos cofinanciación MEN y SGP, para garantizar la prestación del servicio hasta el último día de calendario escolar

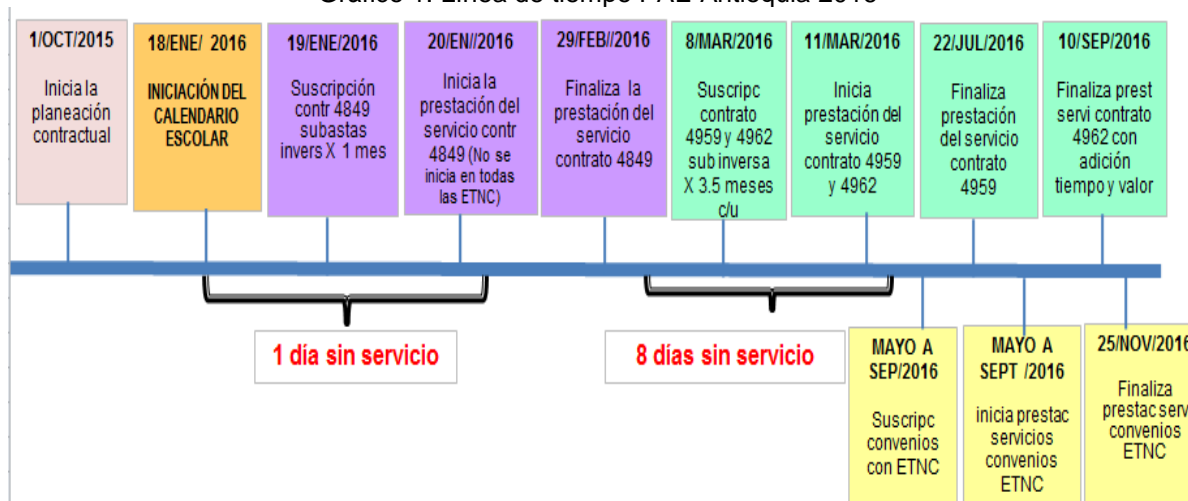
La ETC informó que se vio afectada debido a la disminución de los recursos de cofinanciación del MEN, los cuales se redujeron en 2016, considerablemente con respecto a lo asignado en 2015.

Anexo No. 5 Línea de tiempo para la muestra de ETC

Antioquia

Los tiempos descubiertos por la demora en el inicio de la prestación del servicio y el empalme entre la finalización del contrato 4849 de 2016 y el inicio del 4962 de 2016, fueron 9 días en total sin suministro de víveres para la prestación del servicio de alimentación escolar y aunque la mayoría de las ETNC iniciaron el servicio el 20/01/2016, algunas tardaron mayor tiempo, entre 14 y 26 días; sin embargo, el MEN reportó a la CGR operación continua durante toda la vigencia en esta ETC.

Gráfico 1. Línea de tiempo PAE Antioquia 2016



Fuente: Información suministrada por la ETC. Elaboró: CGR.

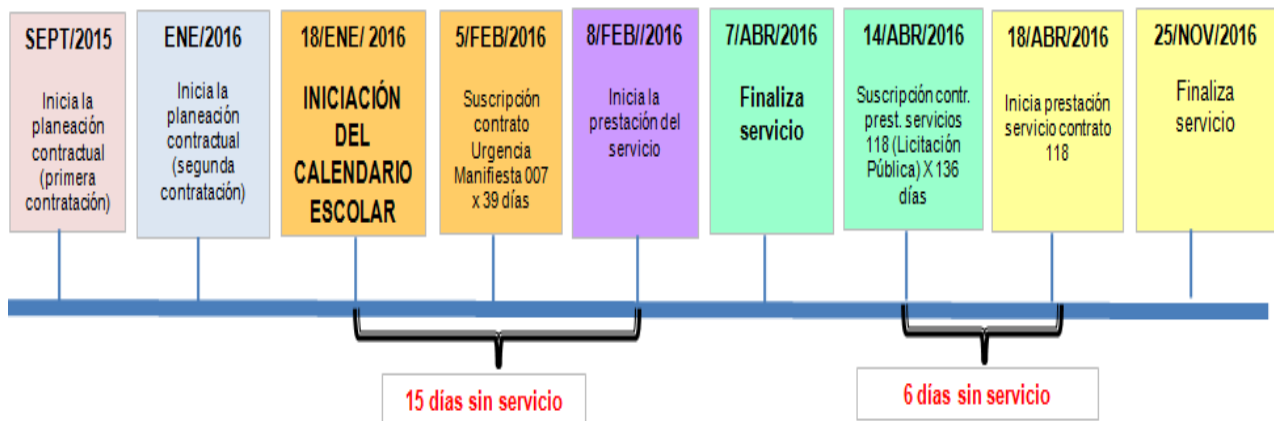
Frente a la situación anterior, en la respuesta Antioquia señaló “*Imposibilidad de desarrollar un proceso licitatorio en menos de 45 días para iniciar el servicio a la par del calendario escolar*” y “*Falta acompañamiento por parte del MEN, con respecto a solicitud de información y respuestas*”.

Apartadó

Apartadó reportó a la CGR el inicio de la planeación contractual en septiembre de 2015; sin embargo, declaró Urgencia Manifiesta, de acuerdo con el contrato 007 del 05 de Febrero de 2016 “...con el fin de afrontar la situación excepcional presentada como consecuencia de las circunstancias generadas por parte de la administración municipal saliente, por no haber iniciado un proceso de licitación pública para adjudicar a un operador el programa de Alimentación Escolar PAE...”. Aquí se evidencia la afectación que sufre el Programa por la coyuntura de cambio de administración, con incidencia en la oportunidad y

continuidad de los procesos de planeación, que en este caso iniciaron con suficiente anticipación (septiembre de 2015) pero no se concretaron, acudiendo a la figura excepcional de Urgencia Manifiesta para contratar directamente el servicio. El tiempo descubierto por la demora en el inicio de la prestación del servicio y el empalme entre la finalización de la primera contratación y el inicio de la segunda, fue de 21 días.

Gráfico 2. Línea de tiempo PAE Apartadó 2016



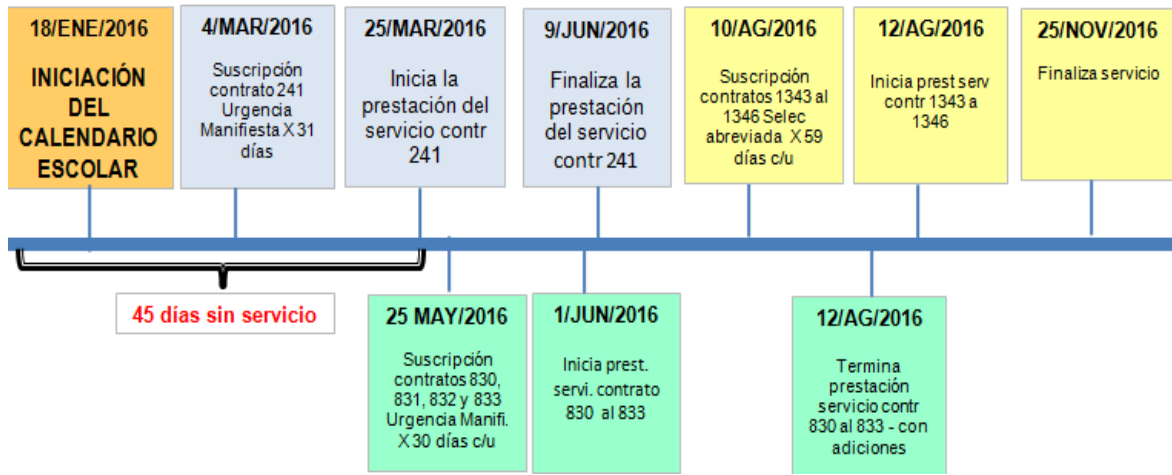
Fuente: Información suministrada por la ETC. Elaboró: CGR.

Bolívar

Bolívar suscribió nueve contratos en la vigencia 2016 para prestar el servicio de alimentación escolar, cinco, al comienzo del año por Urgencia Manifiesta y los cuatro restantes por Selección Abreviada. Inició la vigencia 2016 declarando Urgencia Manifiesta para contratar el servicio de alimentación escolar; una de las razones de esta decisión fue que la Asamblea Departamental no autorizó a la Gobernación para comprometer vigencias futuras, para de esta manera iniciar en 2015 el proceso de selección del contratista, requiriendo una solución inmediata ante la imposibilidad de adelantar un proceso de licitación. Pero a pesar de esta decisión no se inició oportunamente la prestación del servicio.

La contratación se hizo primero por 31 días, luego por 30 y finalmente por 59, con el desgaste administrativo que esto representa para cubrir fracciones del calendario escolar y en el empalme entre la primera y la segunda contratación se interrumpió la prestación del servicio. Los tiempos descubiertos por la demora en el inicio de la prestación del servicio fueron de 45 días.

Gráfico 3. Línea de tiempo PAE Bolívar 2016

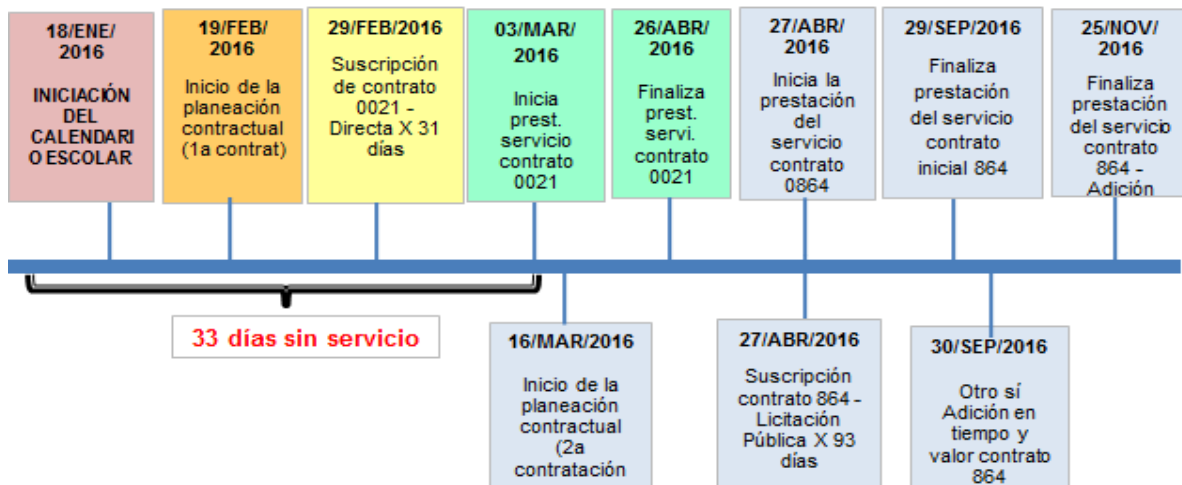


Fuente: Información suministrada por la ETC. Elaboró: CGR.

Buenaventura

La planeación contractual inició un mes después del comienzo del calendario escolar. La planeación de la primera contratación se realizó en 10 días y se contrató de manera directa, la de la segunda contratación tardó 42 días y se hizo por Licitación Pública. La contratación se hizo primero por 31 días y luego por 93 que finalmente se adicionaron en 34 días. El desgaste administrativo es evidente ante varias contrataciones en la vigencia, para cubrir fracciones del calendario escolar y el tiempo descubierto por la demora en el inicio de la planeación contractual, suscripción de contrato inicial e inicio de la prestación del servicio, fue de 33 días.

Gráfico 4. Línea de tiempo PAE Buenaventura 2016



Fuente: Información suministrada por la ETC. Elaboró: CGR.

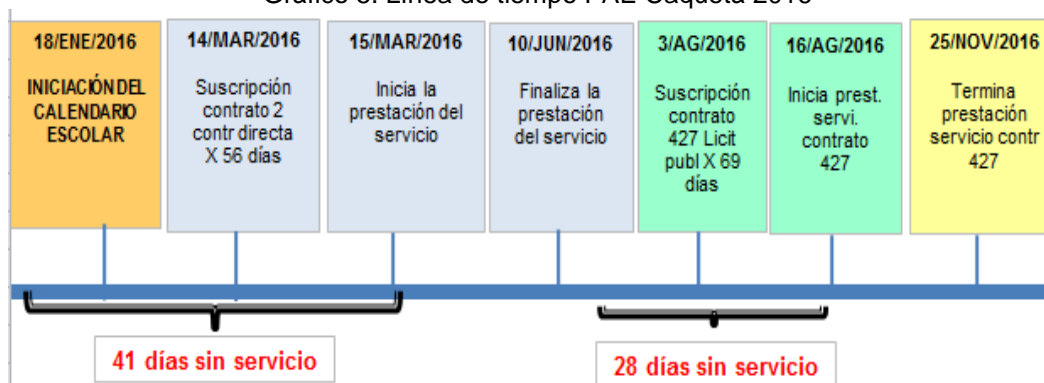
Cali

Pese a que no pudo realizarse la línea de tiempo para Cali, por suministrar información incompleta e inconsistente, se estableció la suscripción de cinco convenios de asociación al inicio de la vigencia, tres por 60 días adicionados en 50 días y dos por 42 días; ocho convenios a mitad de año por 44 días, cinco de ellos adicionados por 20 días y tres por 25 días. Al final de año se suscribieron cinco convenios por 18 días. Las múltiples contrataciones por períodos cortos del año desgastan a la administración y son un indicador de la falta de unificación y articulación de los recursos, previo al inicio del calendario escolar.

Caquetá

Caquetá suscribió dos contratos para prestar el servicio de alimentación escolar en 2016, el primero por 56 días a través de Contratación Directa y el segundo por 69 días mediante Licitación Pública. El tiempo descubierto por la demora en el inicio de la prestación del servicio y el empalme entre la primera y la segunda contratación fue de 69 días.

Gráfico 5. Línea de tiempo PAE Caquetá 2016



Fuente: Información suministrada por la ETC. Elaboró: CGR.

La ETC en la respuesta señaló que son 68 días de no atención, 40 en el primer semestre (del 18 de enero al 11 de marzo) y 28 en el segundo semestre (del 5 de julio al 12 de agosto). Respecto a este último dato, de 28 días, la CGR no tiene objeción y así se presentó en el Gráfico anterior; sin embargo, no comparte el cálculo de 40 días de no atención en el primer semestre, del 18 de enero al 11 de marzo de 2016, tal como se presenta en la respuesta, puesto que la fecha reportada a la CGR por la ETC¹ de inicio de la prestación del servicio fue el 15 de

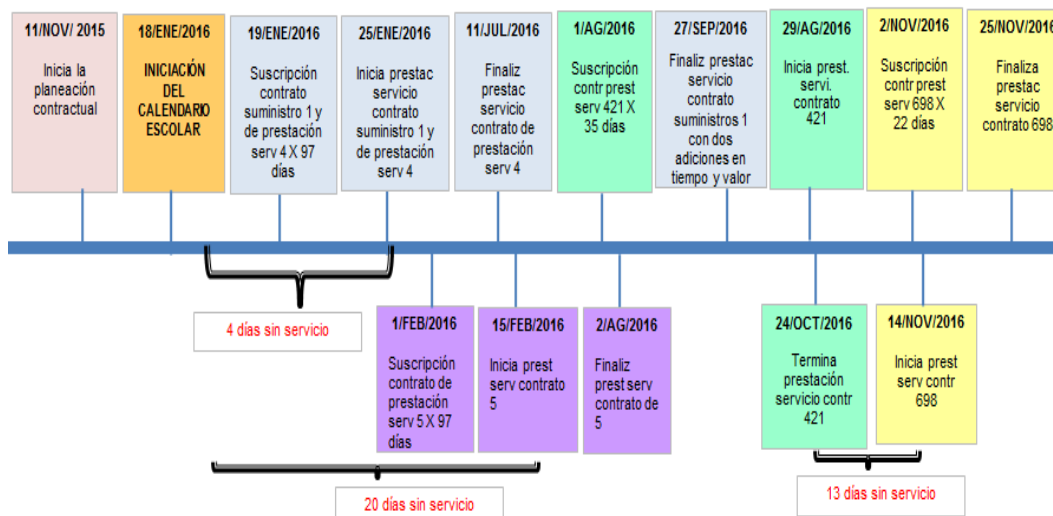
¹ En el Anexo 2 – numeral 8 de la solicitud de información de la CGR.

marzo y no el 11 de marzo como lo señala en la respuesta; además, la fecha informada de suscripción del contrato inicial fue el 14 de marzo, por lo que el 11 de marzo no es un dato consistente. Se mantiene entonces la no prestación del servicio estimada por la CGR en 41 días para el primer semestre de 2016, comprendidos entre el 18 de enero y el 14 de marzo, incluido este último.

Chocó

Según la información suministrada por el MEN, Chocó no presenta días de no prestación del servicio, pero según lo reportado por la ETC a la CGR si hay. Por la demora en el inicio de la prestación del servicio las poblaciones que se atendían con los contratos 1 y 4 quedaron 4 días sin servicio y las cubiertas con el contrato 5 no tuvieron servicio por 20 días. Entre la finalización del contrato 421 y la iniciación de la prestación del servicio del contrato 698, transcurrieron 13 días sin servicio de alimentación escolar. Se suscriben varios contratos para atender fracciones de tiempo del calendario escolar, algunos de los cuales son adicionados en tiempo y entre el empalme entre contrataciones, se deja de prestar el servicio por 13 días.

Gráfico 6 Línea de tiempo PAE Chocó 2016



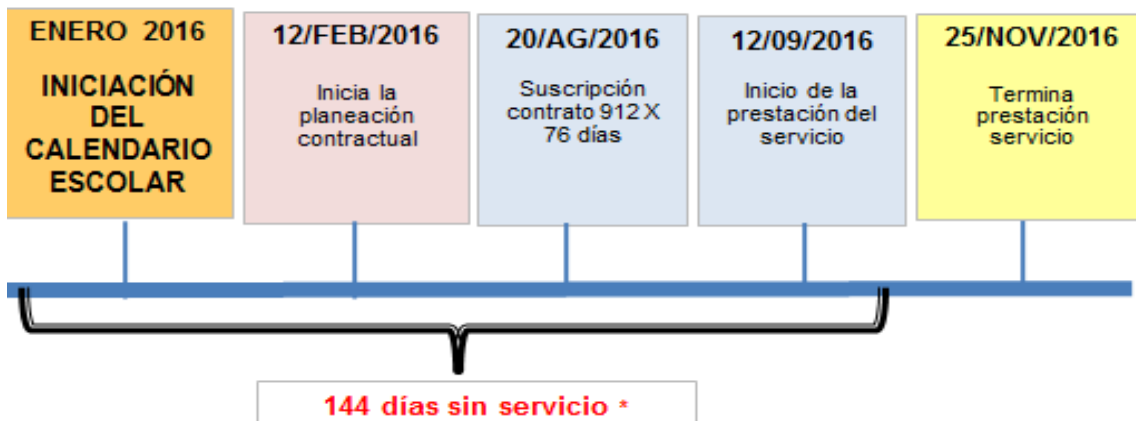
Fuente: Información suministrada por la ETC. Elaboró: CGR.

Guaviare

Guaviare inició la planeación contractual en forma tardía, posterior al inicio del calendario escolar. Suscribió un contrato a través de Licitación Pública para prestación del servicio de alimentación escolar por 76 días. Se evidencia demora entre el inicio de la planeación contractual, la suscripción de contrato y el inicio de

la prestación del servicio que suma 144 días, por lo que la mayor parte del año no se prestó el servicio. Es de aclarar que de acuerdo con la información suministrada por la ETC, no todas las ETNC iniciaron al tiempo, por lo que se presentan algunas diferencias en las fechas de iniciación de la prestación del servicio al analizar cada municipio.

Gráfico 7. Línea de tiempo PAE Guaviare 2016



* El calendario consolidado que reportó el MEN no registra el día exacto de iniciación del Guaviare por lo que se toma el 18/01/2016 que es la fecha de inicio de la mayoría de las ETC. Además, se descuenta la semana santa y tres semanas de vacaciones a mitad de año.

Fuente: Información suministrada por la ETC. Elaboró: CGR.

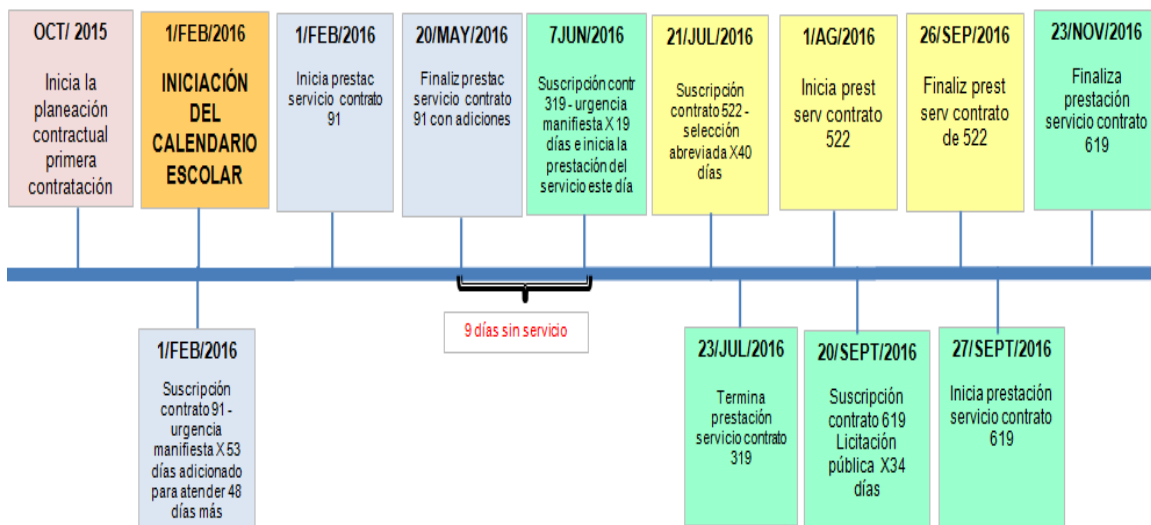
Ipiales

Ipiales declaró Urgencia Manifiesta para contratar el servicio de alimentación escolar; según el numeral IV del contrato 091 de 2016 gestionó oportunamente ante el Concejo Municipal la solicitud de aprobación de vigencias futuras con el fin de adelantar el proceso licitatorio correspondiente para contratar el operador, sin embargo, el Concejo Municipal del período 2012-2015, no aprobó la solicitud, según acta 59 del 21/10/2015. Luego de la insistencia de la Alcaldía ante el Concejo, en sesiones extraordinarias de 2015, el Concejo finalmente autorizó el compromiso de vigencias futuras para el PAE, según actas 79, 80 y 81 de 2015, sin embargo, para surtir la etapa licitatoria necesaria para contratar el PAE para el primer semestre de 2016, según la Alcaldía, se requerían 45 días hábiles y 15 días más de alistamiento del contratista, por lo que no era posible iniciar oportunamente la prestación del servicio, de modo que el Alcalde mediante Decreto 031 de 22/01/2016 declaró la Urgencia Manifiesta con la intención de garantizar la prestación del servicio desde el primer día del calendario escolar.

La información suministrada por el MEN no presenta los días de no prestación del servicio por la terminación de un contrato y el inicio del otro que para el caso de

Ipiales fue de 9 días y no es consistente cuando presenta descubierto el servicio en enero cuando el calendario escolar inició el 1° de febrero. Adicionalmente, se observan varias contrataciones en el año por fracciones del calendario que desgastan a la administración y son un indicador de la falta de unificación y articulación de los recursos previo al inicio del calendario escolar.

Gráfico 8. Línea de tiempo PAE Ipiales 2016



Fuente: Información suministrada por la ETC. Elaboró: CGR.

Jamundí

Jamundí suscribió un solo contrato en la vigencia 2016 para prestar el servicio de alimentación escolar durante 189 días. Los tiempos descubiertos por la demora en el inicio de la prestación del servicio fueron de 12 días.

Gráfico 9. Línea de tiempo PAE Jamundí 2016

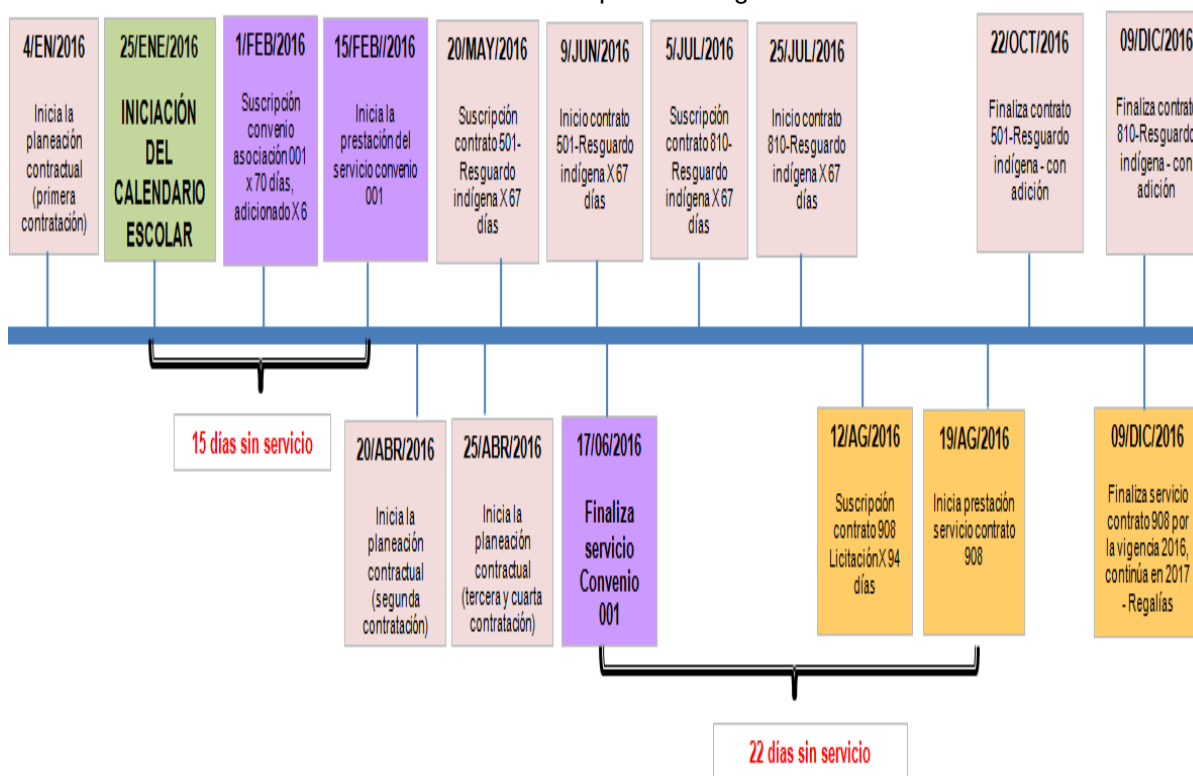


Fuente: Información suministrada por la ETC. Elaboró: CGR.

Magdalena

Magdalena suscribió cuatro contratos en la vigencia 2016 para prestar el servicio de alimentación escolar. Inició la planeación en 2016 y en períodos diferentes para cada proceso de contratación. Los tiempos descubiertos por la demora en el inicio de la prestación del servicio y el empalme con la segunda contratación fueron de 37 días. Adicionalmente, no es consistente la información que reporta la ETC a la CGR frente a la reportada por el MEN frente a períodos descubiertos.

Gráfico 10. Línea de tiempo PAE Magdalena 2016

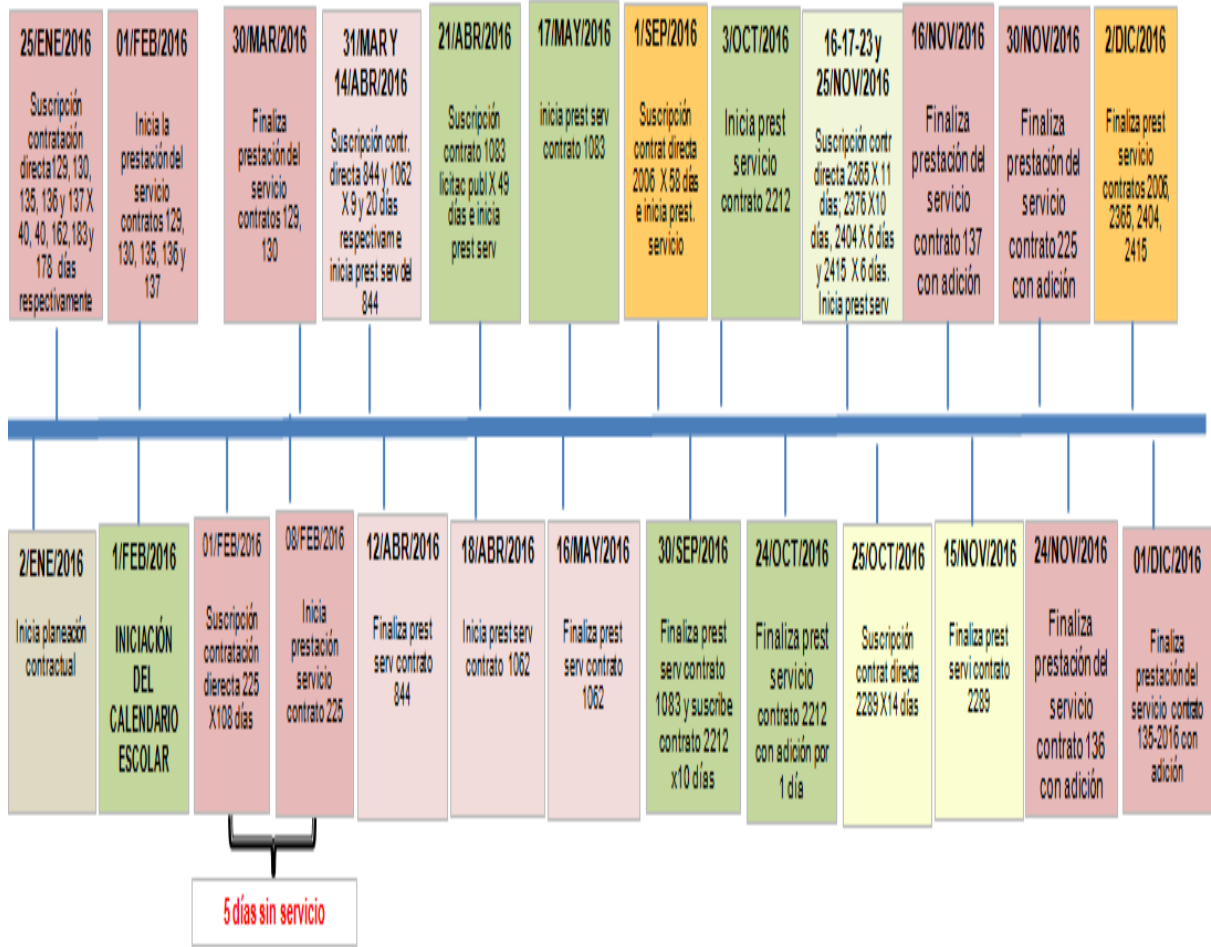


Fuente: Información suministrada por la ETC. Elaboró: CGR.

Nariño

Suscribe 16 contratos en la vigencia, uno por licitación y los demás de manera directa. Hay contratos por 6, 10, 14 días, que son un desgaste para la administración y un indicador de falta de planeación, unificación y articulación de los recursos previo al inicio del calendario escolar. Transcurrieron 5 días sin servicio desde el inicio del calendario escolar y el inicio de la prestación del servicio. Al respecto, la información reportada por el MEN no refleja esta situación al mostrar continuidad del servicio desde el inicio del calendario escolar.

Gráfico 11. Línea de tiempo PAE Nariño 2016



Nota: A partir de la respuesta de Nariño al Informe Preliminar se ajustó el gráfico de línea de tiempo, al presentar nuevos datos no reportados con la información suministrada inicialmente a la CGR.

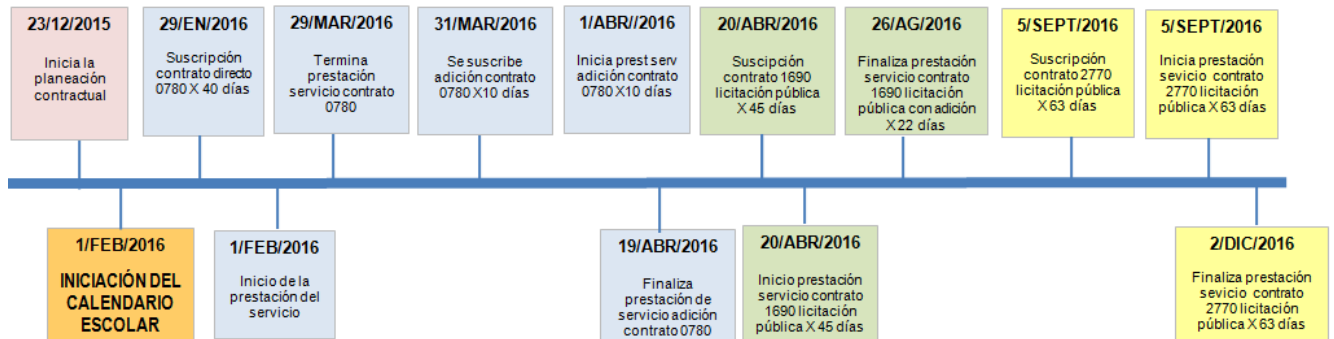
Fuente: Información suministrada por la ETC. Elaboró: CGR.

Pasto

Aun cuando no se dejó de prestar el servicio de alimentación escolar durante el calendario escolar, el Municipio de Pasto mediante Decreto 0088 de 27/01/2016, declaró la Urgencia Manifiesta para contratar el servicio de alimentación escolar, señalando, aparte de las consideraciones legales, que "...para adelantar un proceso de Licitación Pública, se requiere como un término aproximado de Dos (02) meses (...) para atender el contingente, la Administración Municipal debe adelantar una contratación parcial, entre tanto se desarrolla el proceso de Licitación Pública para contratar el operador del Programa de Alimentación Escolar para el año lectivo 2016 (...) debido al cambio de Gobierno Municipal y a la necesidad de tramitar ante el Honorable Concejo Municipal de Pasto la debida autorización para

contratar el PAE ya que dicho monto que supera los límites del acuerdo 020 de 2008, se conjura la posibilidad de incurrir en falta de planeación, pues se han tomado todas las medidas pertinentes para adelantar dicho proceso cumpliendo todos los lineamientos legales...". Adicionalmente, se evidencia el desgaste administrativo cuando se presentan múltiples contrataciones por pocos días que se adicionan en el tiempo.

Gráfico 12. Línea de tiempo PAE Pasto 2016



Fuente: Información suministrada por la ETC. Elaboró: CGR.

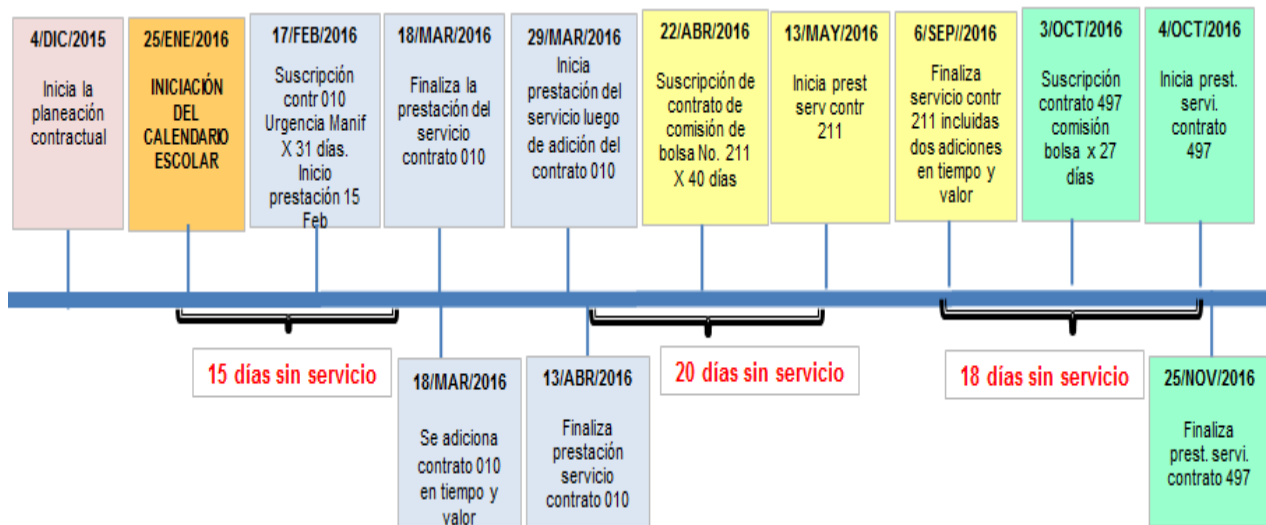
Putumayo

Putumayo mediante Decreto 065 de febrero de 2016, declaró Urgencia Manifiesta, en el cual además de diferentes consideraciones legales, señaló que "...desde la Secretaría de Educación Departamental se elaboró un proyecto de ordenanza a fin de viabilizar vigencias futuras en el Departamento del Putumayo para poder adelantar el proceso de contratación del PAE de manera oportuna, no obstante la misma fue archivada, argumentando no cumplir con el mínimo de sesiones requeridas...". Adicionalmente, presentó las fechas de asignaciones y giros de recursos de cofinanciación MEN en 2015 y 2016; mencionó el cambio normativo introducido con la Resolución 16432 de octubre de 2015, con la cual los departamentos asumen la administración de recursos y contratación del PAE, "...proceso que para la nueva Administración Departamental requiere de un trabajo de planificación adecuado...". Señaló también "Que en el entendido que la administración departamental actual, es una administración nueva, que apenas inicia su experiencia administrativa, y el conocimiento de la misma, se encuentra que la administración saliente no adelanto (sic) ningún tipo de trámite (sic) efectivo, para la selección de un operador del programa PAE dentro de los procesos establecidos en la ley y los términos que los mismos requieren".

Con lo antes indicado se concluye que la falta de trámite oportuno de aprobación de vigencias futuras, la asignación tardía de recursos de la nación para cofinanciar el PAE, el cambio normativo del PAE que se dio en octubre de 2015 y el cambio de administración, afectaron la oportuna y adecuada planeación de la contratación del Programa, de manera que las ETC terminaron utilizando la figura de Urgencia Manifiesta para contratar directamente el servicio, medida que tampoco condujo a la contratación oportuna del servicio.

El desgaste administrativo es evidente ante varias contrataciones en la vigencia para cubrir fracciones del calendario escolar y en el empalme entre una y otra contratación, se interrumpe la prestación del servicio por 38 días. Los tiempos descubiertos por la demora en el inicio de la prestación del servicio fueron de 15 días. Además, no es consistente la información que reportó la ETC a la CGR frente a la suministrada por el MEN respecto de los períodos descubiertos.

Gráfico 13. Línea de tiempo PAE Putumayo 2016



Fuente: Información suministrada por la ETC. Elaboró: CGR.

Quindío

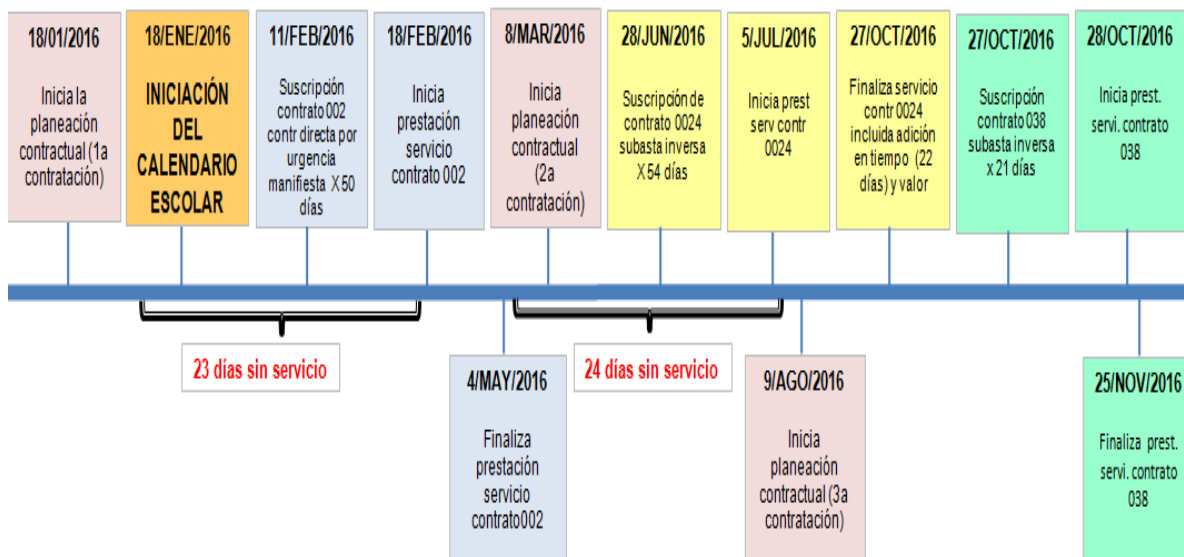
Mediante Resolución 148 del 21 de enero de 2016 Quindío declaró la Urgencia Manifiesta considerando, entre otros aspectos legales, "(...) L. Que revisados los actos administrativos relativos al presupuesto, proferidos por el gobierno departamental que terminó su periodo constitucional el 31 de diciembre de 2015, no se hizo ninguna planeación presupuestal y contractual para garantizar, en los primeros meses del año 2.016, la ejecución del programa PAE a los estudiantes, de los establecimientos de competencia del ente territorial departamento del Quindío. (...) P. Que al inicio del periodo constitucional de gobierno a partir del 1 de enero de 2.016, el gobernador no dispuso de autorización de la asamblea departamental para contratar, con la que cuenta a partir del diez y nueve (19) de enero. Q. Que los procedimientos de selección de contratistas son reglados, por lo que deben respetarse las etapas y los términos previstos en las normas para cada actividad en la gestión contractual del departamento, sin que fuera posible adelantar el procedimiento de licitación pública desde que se autorizó al gobernador para contratar, hasta la fecha en que debe iniciar la satisfacción del servicio de suministro de alimentación escolar a los estudiantes beneficiarios del PAE...".

Las motivaciones que sustentaron la declaratoria de Urgencia Manifiesta evidencian las deficiencias en la planeación presupuestal y contractual del

Programa y las dificultades en los trámites administrativos que inciden finalmente en la prestación oportuna del servicio.

El desgaste administrativo es evidente ante varias contrataciones en la vigencia para cubrir fracciones del calendario escolar y en el empalme entre una y otra contratación, se interrumpe la prestación del servicio por 24 días. Por su parte, los tiempos descubiertos por la demora en el inicio de la prestación del servicio fueron de 23 días. En total los días de no atención por las razones señaladas suman 47.

Gráfico 14. Línea de tiempo PAE Quindío 2016

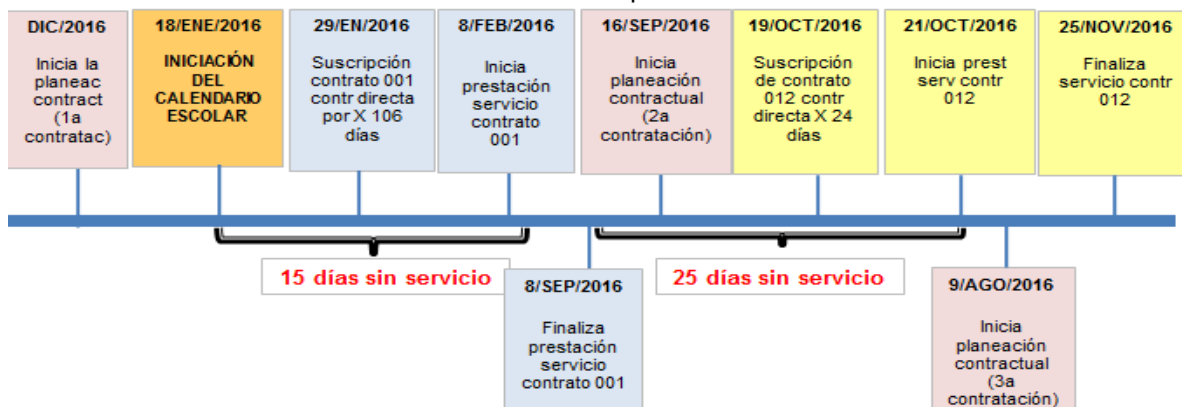


Fuente: Información suministrada por la ETC. Elaboró: CGR.

Sucre

Los tiempos descubiertos por la demora en el inicio de la prestación del servicio fueron de 25 días y entre la finalización de un contrato y el inicio del siguiente, de 25 días, para un total de 50 días sin servicio de alimentación escolar.

Gráfico 15. Línea de tiempo PAE Sucre 2016

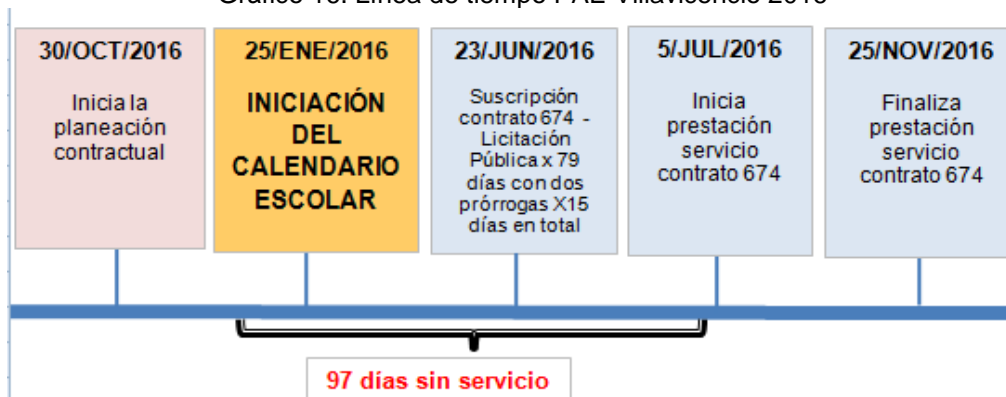


Fuente: Información suministrada por la ETC. Elaboró: CGR.

Villavicencio

Los tiempos descubiertos por la demora en el inicio de la prestación del servicio fueron de 97 días.

Gráfico 16. Línea de tiempo PAE Villavicencio 2016



Nota: La línea de tiempo fue ajustada a partir de las precisiones realizadas por la ETC en la respuesta al Informe Preliminar.

Fuente: Información suministrada por la ETC. Elaboró: CGR.

En la respuesta, Villavicencio indicó que durante 2013 y 2014 logró autorización para comprometer vigencias futuras, al existir soportes para adicionar recursos al Presupuesto de Apropiación y Gastos del Municipio, tales como: los Convenios 685 de 2013 y 830 de 2014 con el MEN, los recursos de CONPES 151 de 2012 y el Documento CONPES con la distribución de SGP Asignación Especial para Alimentación Escolar. Los convenios en mención se suscribieron cada uno por valor superior a \$4.000 millones para ejecutar el PAE en 2014 y 2015, razones por

las cuales se logró adelantar los procesos de contratación y garantizar alimentación escolar desde el primer día.

Caso contrario ocurrió en 2015, pues el Municipio “no logró adelantar el proceso para solicitar la autorización para comprometer vigencias futuras” y no contaba con recursos suficientes para la contratación a través de un proceso de Licitación Pública “que demoraba más tiempo que la propia ejecución de los días que se pudieran haber contratado. (Sin mencionar la prohibición que establece la Ley sobre la contratación con vigencias futuras sin el lleno de requisitos cuando hay cambio de gobierno)”. Para la ETC, el problema radicó en que el MEN decidió descentralizar completamente el PAE, a través del Título 10 del Decreto 1075 de 2015 adicionado por el Decreto 1852 de la misma vigencia, estableciendo unos criterios para la priorización de ETC y la distribución y asignación de recursos para cofinanciar el PAE en dichas Entidades. Por tanto, a través de la Resolución 16480 de 2015, el MEN asignó para Villavicencio “recursos de 2015 para apalancar el PAE en 2016 por el paupérrimo valor de \$4.354.956 pesos y con recursos de 2016 por valor de \$38.297.949 pesos, juntos valores que sumados no alcanzan ni para lo de un día de operación del Programa en la vigencia 2016 que está presupuestado por \$66.766.602 pesos.”

Vichada

Vichada inició la planeación contractual con posterioridad al inicio del calendario escolar. Mediante Decreto 124 de 14/03/2016, se declaró Urgencia Manifiesta en el Departamento, argumentando entre otras razones:

“...Que la expedición del decreto 1852 de septiembre de 2015, en lo relacionada a la transferencia de administraciones territoriales, impidieron que salientes y entrantes pudieran hacer un adecuado empalme de la obligación, especialmente en lo que respecta al aseguramiento de vigencias futuras, como lo ordenaba el mismo decreto. No obstante el Secretario de Educación de la época solicitó el trámite de vigencias futuras, petición que tuvo como respuesta que no fue posible el trámite de vigencias según lo explicó el MEN.

Que la entidad territorial agotó su presupuesto al final de vigencia 2015, lo que impidió a fin de año un equipo para operar el PAE en 2016, según documento de fecha 10 de Diciembre de 2015. (...)

Que la transición de la nueva Administración Departamental afectó tal y como se había planteado en derecho de petición de fecha 14 de octubre de 2015 y cuya respuesta se puede advertir que la propuesta de permitir que entidades territoriales administren el PAE luego del segundo semestre de 2016 no fue aceptada lo que claramente constituyó un dejo de responsabilidad por parte del MEN.

Que el decreto de distribución para la Secretaría de Educación Departamental fue conocido el día 10 de febrero de 2016.

Que revisados los lineamientos técnico administrativos generados por el MEN nos llevó a acudir a la ración industrializada pero con el agravante que para esta también resultaron insuficientes los recursos asignados por el PAE, por lo cual se acordó disminuir el presupuesto asignado previamente a las Áreas misionales de la Secretaría de Educación Departamental (situación que ameritó priorizaciones y concertaciones previas).

Que el Ministerio de Educación Nacional, ha entregado a los entes territoriales parte de la financiación del PAE mediante Resolución No. 16480 de 2015 y obliga a crear bolsa común de

aportantes, que no son suficientes para cubrir los gastos reales de las obligaciones. Recursos del SGP "población atendida" dispuestos por la Secretaría de Educación y los recursos MEN son las fuentes de financiación a la fecha del programa PAE, los recursos de las alcaldías mediante oficio de fecha 10 de noviembre de 2015 y 21 de enero de 2016.

Que el Departamento del Vichada y la Secretaría de Educación han invertido significativos recursos por medio de regalías y SGP en alimentación escolar a estudiantes internos y estudiantes de educación contratada, que hace muy difícil la asignación de más recursos (...).

Que los costos de operación del PAE son elevados debido a: La infraestructura del departamento es frágil y a veces inexistente en cuanto a la infraestructura vial que eleva los costos de transporte, nuestro departamento cuenta con una gran dispersión territorial y atomización de sedes educativas por la población étnica que atiende y reclama un trato diferenciado acorde a sus costumbres ancestrales; no contamos con la red energética que garantice la cadena de frío de los alimentos; hay deficiencia en infraestructura de bodegas, cocinas y comedores que cumplan con el decreto 3075 de 1997.

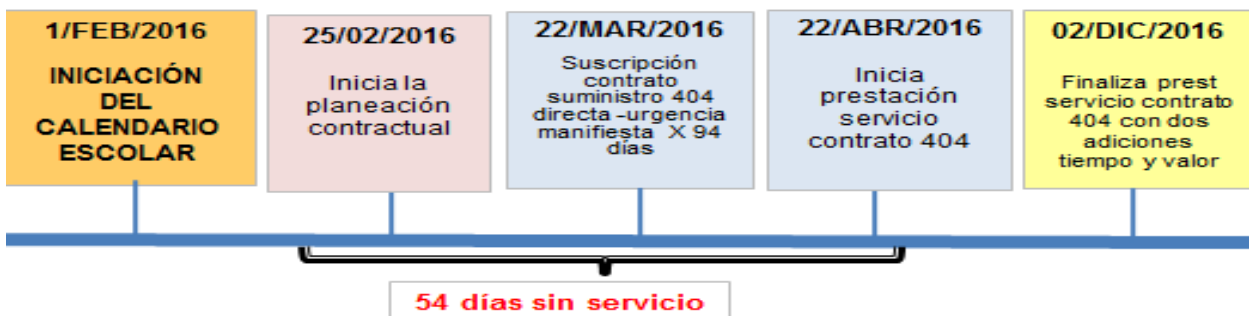
Que la Procuraduría General de la Nación, los establecimientos educativos, los padres de familia, han mostrado su preocupación porque no se inició el PAE a la par con el inicio de clases de acuerdo al calendario escolar a fecha 01 de febrero de 2016, en concordancia con lo que se establece en el artículo 2.3.10.4.3, numeral 10 literal C del decreto 1852 de 2015.

Que se requiere obrar con prontitud para cumplir con los objetivos del PAE y no retrasar más el inicio de la atención alimentaria.”.

Las motivaciones que sustentaron la declaratoria de Urgencia Manifiesta evidencian las deficiencias en la planeación presupuestal y contractual del Programa, la incidencia de cambios normativos y de gobierno en la continuidad de los procesos del PAE, la asignación de la responsabilidad a las ET en su financiación sin considerar su capacidad financiera, las dificultades en los trámites administrativos y las restricciones presupuestales que inciden finalmente en la prestación oportuna y continua del servicio.

Los tiempos descubiertos por la demora en el inicio de la prestación del servicio fueron de 54 días. Frente a los tiempos descubiertos por el MEN la información presenta inconsistencia, pues el MEN reporta desatención hasta marzo y según la ETC, fue hasta abril.

Gráfico 17. Línea de tiempo PAE Vichada 2016



Fuente: Información suministrada por la ETC. Elaboró: CGR.

Anexo No. 6. Deficiencias en reportes base para línea de tiempo.

- La Guajira y Maicao no contestaron el requerimiento de la CGR y Vaupés la suministró de manera extemporánea por lo que no fue posible su análisis.
- Reporte del Anexo 1, requerido en el numeral 7 de la solicitud de información a las ETC seleccionadas en la muestra de la CGR.

Cuadro N° 1. Inconsistencias y reportes incompletos de información de fechas del Anexo 1

ETC	Deficiencias en la información reportada
ANTIOQUIA	No reportó fecha de incorporación de recursos al presupuesto En la respuesta al Informe Preliminar Antioquia señala que no reportó en el Anexo 1 la fecha de incorporación de los recursos al presupuesto "Porque en el año 2015 se realiza el POAI para el año 2016, como se aprecia en el libro del presupuesto de 2016 ya estaban incorporados como proyección del año". Al respecto, independientemente de cuándo se hubiera realizado la incorporación de los recursos al presupuesto de la ETC, la CGR en el Anexo 1 solicitaba reportar esta fecha, lo cual no se hizo. Además, la respuesta solo hizo referencia a los recursos asignados a través de la Resolución 16480 de 2015 y no a la Resolución 3876 de 2016 con la cual también fueron asignados recursos a la ETC para financiar PAE.
APARTADÓ	Inconsistencia en la fecha de incorporación al presupuesto de los recursos asignados por el MEN del 29/02/2016 con la Resolución 15761 de 03/08/2016. Según este reporte la incorporación fue 5 meses antes de la asignación.
BOLÍVAR	No reportó las fechas de notificación o comunicación de asignación de recursos del MEN a través de las resoluciones 09537, 19637 y 18996. Inconsistencia en fecha de notificación a la ET de la Resolución 03876 del 29/02/2016, del 12/10/2015.
BUENAVENTURA	Reporta como fecha de incorporación al presupuesto de los recursos de cofinanciación MEN el 29/01/2016, cuando dentro de las asignaciones está la Resolución 09961 de 18/05/2016 que modifica la 09537 del 18/05/2016; no era posible la incorporación de los recursos sin que se hubiera expedido el acto administrativo de asignación.
GUAVIARE	No reportó las fechas de notificación o comunicación de las Resoluciones expedidas por el MEN 1822, 493 y 3876, ni la de incorporación al presupuesto de la Resolución 19637 de 13/09/2016, ni la fecha de giro de la Resolución 3876 de 29/02/2016. La ETC en su respuesta señaló que vía correo electrónico realiza las confirmaciones de las notificaciones formuladas por el MEN, a través de los enlaces que dispone para tal fin la misma Entidad Nacional; "... en ocasiones, se solicita la confirmación de lo ya enviado, dejando entrever el mal manejo de archivo y clasificación en los enlaces MEN-PAE. Usualmente ocurre cada vez que se cambian estos".
IPIALES	Reportó como fecha de incorporación al presupuesto de recursos asignados de Contratos Plan el 07/01/2016 y la fecha de comunicación o notificación de la asignación el 31/05/2016.
JAMUNDÍ	No reportó las fechas de comunicación o notificación de montos asignados por SGP - Educación - Prestación del Servicio para alimentación escolar ni de Conpes 151
MAGDALENA	No reportó fechas de incorporación al presupuesto de SGP y cofinanciación MEN Resoluciones 21293 y 24348 y estas resoluciones no fueron relacionadas por el MEN dentro de las asignaciones de recursos para PAE 2016.
NARIÑO	Se reporta la asignación de recursos de cofinanciación MEN mediante acto administrativo 19637, número que no corresponde a las resoluciones de asignación ni giro del MEN para la vigencia 2016.
PASTO	Para la Resolución 3876 de 2016, se reportó la incorporación al presupuesto en 2015.
PUTUMAYO	No suministró el Anexo 1 del numeral 7 de la solicitud de información.
QUINDÍO	No suministró el Anexo 1 del numeral 7 de la solicitud de información.
SUCRE	No suministró el Anexo 1 del numeral 7 de la solicitud de información.

Fuente: Información suministrada por las ETC. Elaboró: CGR.

- Reporte del Anexo 2 correspondiente al numeral 8 de la solicitud de información a las ETC seleccionadas en la muestra de la CGR.

Antioquia: La duración de los contratos 4600004849, 4600004959 y 4600004962 reportada a la CGR como 2, 5 y 7 meses, respectivamente, no coincide con lo indicado en los contratos de 1, 3.5 y 3.5 meses, respectivamente. Tampoco corresponde la fecha de suscripción de los dos últimos, 19/01/2016, con la que aparece en la minuta que es del 08/03/2016.

Bolívar: no suministró la información de fechas de inicio de planeación contractual ni de elaboración y aprobación de estudios de costos.

Cali: no se reportó fecha de elaboración y aprobación estudio de costos, ni especificó las fechas de planeación contractual de cada uno de los procesos; las fechas reportadas de suscripción de los convenios de asociación 2,3, 5, 6, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 32, 33 no coinciden con las de registradas en los documentos de tales convenios.

Ipiales: reportó la iniciación de la planeación de la segunda contratación el 23/06/2016, cuando la fecha de suscripción del contrato fue anterior, 07/06/2016.

Putumayo: inconsistencia entre la fecha de suscripción del contrato 10 reportada del 17/02/2016, frente a la fecha de inicio de la prestación del servicio el 15/02/2016.

- Numeral 3 de la solicitud de información a las ETC seleccionadas por la CGR, en relación con lo reportado en el Anexo 2 del numeral 8 de la misma solicitud.

Cuadro N° 2. Calidad de la información para el cálculo de las raciones no entregadas a partir de los días de no atención del PAE 2016.

ETC	Inconsistencias en la información suministrada por las ETC
Bolívar	No es consistente lo reportado a la CGR en el numeral 3 de la solicitud de información al registrar 38 días de no prestación del servicio y el Anexo 2 del numeral 8 (cuadro de contratación), a partir de la cual se evidencian 45 días de no prestación del servicio. Se toma el número de días que resulta del análisis del mencionado Anexo 2.
Caquetá	Se presenta diferencia de un día de no prestación del servicio entre la información reportada en respuesta al numeral 3 de la solicitud de información (68 días) y la que resulta del Análisis del Anexo 2 en respuesta al numeral 8 (cuadro de contratación) suministrado por la ETC a la CGR (69 días). La ETC en su respuesta señala que son 68 días en que no contrató la prestación del servicio, pero no aclara la diferencia entre la información presentada en respuesta en el numeral 3 de la solicitud de información y la información reportada en el Anexo 2 – numeral 8 de la solicitud de información de la CGR. La CGR considera para el análisis 69 días de no entrega de raciones.
Chocó	No es consistente la información reportada a la CGR en respuesta al numeral 3 de la solicitud de información, que reporta 38 días de no prestación del servicio y el Anexo 2 del numeral 8 (cuadro de contratación), en cuanto a las fechas de prestación del servicio.

ETC	Inconsistencias en la información suministrada por las ETC
Jamundí	Se presenta diferencia de un día de no prestación del servicio entre la información reportada en respuesta al numeral 3 de la solicitud de información (11 días) y la que resulta del Análisis del Anexo 2 en respuesta al numeral 8 (cuadro de contratación) suministrado por la ETC a la CGR (12 días). Se consideran 12 días de no entrega de raciones.
Magdalena	No se incluyeron en la respuesta de la Entidad, las raciones no entregadas en el empalme entre la finalización del convenio 001 y el inicio del contrato 908, donde se evidencian 22 días de no prestación del servicio, en los cuales debieron entregarse aproximadamente 113.339 raciones diarias.
Putumayo	No se entregó la información completa de las raciones que debieron entregarse en los días de desatención. Por otra parte, se presenta diferencia de seis días de no prestación del servicio entre la información reportada en respuesta al numeral 3 de la solicitud de información (59 días) y la que resulta del Análisis del Anexo 2 en respuesta al numeral 8 (cuadro de contratación) suministrado por la ETC a la CGR (53 días), por lo que se consideran 53 días de no entrega de raciones.
Quindío	Se presenta diferencia entre la información reportada en respuesta al numeral 3 de la solicitud de información y la que resulta del análisis del Anexo 2 en respuesta al numeral 8 (cuadro de contratación) suministrado por la ETC a la CGR, con esta última información los días de desatención son 23 por inicio del contrato posterior al inicio del calendario escolar y 24 en el empalme entre una y otra contratación. Con la información suministrada por la ETC de 475.972 raciones no entregadas por 24 días de no atención se calcula el número de raciones no entregadas en 47 días aplicando regla de tres.
Sucre	Se presenta diferencia entre la información reportada en respuesta al numeral 3 de la solicitud de información y la que resulta del análisis del Anexo 2 en respuesta al numeral 8 (cuadro de contratación) suministrado por la ETC a la CGR, con esta última información los días de desatención son 15 por inicio del contrato posterior al inicio del calendario escolar y 25 en el empalme entre una y otra contratación. Con la información suministrada por la ETC de 1.264.809 raciones no entregadas por 13 días de no atención se calcula el número de raciones no entregadas en 40 días.

Fuente: Información suministrada por las ETC. Elaboró: CGR

- Adicionalmente, en el análisis de línea de tiempo de cada una de las ETC de la muestra de la CGR que se presenta en el Anexo No 6, se identificaron inconsistencias entre la información suministrada por las ETC a la CGR y la reportada por el MEN en relación con períodos descubiertos en el servicio de alimentación escolar.
- Los soportes presentados por el DNP de las transferencias a las ETC de los recursos de Contratos Plan no pudieron analizarse por ser ilegibles.

Anexo No. 7. Consolidado reporte ETC y MEN PAE

ETC	CONSOLIDADO REPORTE DE INFORMACIÓN ETC Y MEN PAE 2016											
	ITEM	TOTAL Recursos MEN	TOTAL 2016 SGP - Educación - Prestación del Servicio	TOTAL 2016 Contratos PLAN	Doce doceavas y mayor valor SGP Alimentación Escolar	CONPES 151 (Distribución 2016)	Proyectos Regalías 2016	TOTAL NACIÓN 2016	Recursos Propios Cofinanciación municipal	Recursos propios Depto	Otros	Total Nac + Rec propios
ANTIOQUIA	Consolidado Info Men Financiera	39.368.047.527	3.252.673.431	1.840.335.208	12.375.757.693	2.232.424.094	1.393.369.760	60.462.607.713				60.462.607.713
	Consolidado Info Men IV trim	42.620.720.958	0	0	0	0	0	42.620.720.958	0	16.622.971.618	12.275.417.736	71.519.110.312
	Cons Info ET Anexo 1 Rec incorporados	39.368.047.527	3.252.673.431	0	Recursos ETNC	Recursos ETNC	Recursos ETNC	42.620.720.958	12.259.569.197	22.036.336.770	0	76.916.626.925
	Consolidado Info ET Anexo 2	43.791.094.386	0	0	0	2.232.424.094	0	46.023.518.480	12.216.019.197	15.472.142.687	11.094.336.623	84.806.016.986
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec apropiados	39.368.047.527	3.252.673.431	0	0	0	0	42.620.720.958	12.259.569.197	22.036.336.770		76.916.626.925
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Comprometidos	40.947.888.033	3.252.673.431	0	0	0	0	44.200.561.464	12.259.569.197	22.036.336.770	0	78.496.467.431
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Obligados	40.947.888.033	1.934.517.843	0	0	0	0	42.882.405.876	12.259.569.197	0	0	55.141.975.073
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Pagados	39.056.912.069	1.934.517.843	0	0	0	0	40.991.429.912	De acuerdo a cada Municipio	0	0	40.991.429.912
	Consolidado Info ET Anexo 4 Rec Asignados	60.373.843.832	0	0	0	0	0	60.373.843.832	6.381.418.373	9.206.729.263	12.216.019.197	88.178.010.665
	Consolidado Info ET Anexo 4 Comprometidos	60.373.843.832	0	0	0	0	0	60.373.843.832	6.381.418.373	9.206.729.263	12.216.019.197	88.178.010.665
APARTADO	Consolidado Info Men Financiera	1.949.646.171	586.840.265	66.781.440	451.785.341	0	0	3.055.053.217	0	0	0	3.055.053.217
	Consolidado Info Men IV trim	2.441.583.731	383.349.000	0	0	0	0	2.824.932.731	0	0	0	2.824.932.731
	Cons Info ET Anexo 1 Rec incorporados	1.949.646.171	763.678.891	0	383.349.000	0	0	3.096.674.062	0	0	0	3.096.674.062
	Consolidado Info ET Anexo 2	2.825.068.241	0	0	295.606.994	0	0	3.120.675.235	0	0	0	3.120.675.235
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec apropiados	1.949.646.171	763.678.891	0	383.349.000	0	0	3.096.674.062	0	0	0	3.096.674.062
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Comprometidos	1.949.569.942	763.557.626	0	383.349.000	0	0	3.096.476.568	0	0	0	3.096.476.568
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Obligados	1.949.569.942	763.557.626	0	383.349.000	0	0	3.096.476.568	0	0	0	3.096.476.568
Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Pagados	1.935.493.713	763.436.361	0	383.349.000	0	0	3.082.279.074	0	0	0	3.082.279.074	
BOLIVAR	Consolidado Info Men Financiera	18.845.985.007	1.563.454.212	0	7.890.529.336	852.208.729	1.727.170.741	30.879.348.025				30.879.348.025
	Consolidado Info Men IV trim	19.156.718.512	0	0	-			19.156.718.512		6.192.813.828	975.599.980	26.325.132.320
	Cons Info ET Anexo 1	18.874.912.687	1.563.454.212	0	0	0	0	20.438.366.899	0	6.640.153.568		27.078.520.467
	Consolidado Info ET Anexo 2	18.420.002.728	1.643.002.347	0	0	0	0	20.063.005.075	0	6.192.813.828		26.255.818.903
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec apropiados	18.846.985.010	1.563.454.212	0	0	0	0	20.410.439.222	0	6.640.153.568		27.050.592.790
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Comprometidos	18.796.847.527	1.105.425.456	0	0	0	0	19.902.272.983	0	6.640.153.568		26.542.426.551
Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Obligados	18.796.847.527	1.105.425.456	0	0	0	0	19.902.272.983	0	6.640.153.568		26.542.426.551	

CONSOLIDADO REPORTE DE INFORMACIÓN ETC Y MEN PAE 2016													
ETC	ITEM	TOTAL Recursos MEN	TOTAL 2016 SGP - Educación - Prestación del Servicio	TOTAL 2016 Contratos PLAN	Doce doceavas y mayor valor SGP Alimentación Escolar	CONPES 151 (Distribución 2016)	Proyectos Regalías 2016	TOTAL NACIÓN 2016	Recursos Propios Cofinanciación municipal	Recursos propios Depto	Otros	Total Nac + Rec propios	
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Pagados	17.432.813.841	1.004.864.228	0	0	0	0	18.437.678.069	0	6.146.706.707		24.584.384.776	
	Consolidado Info ET Anexo 4 Rec Asignados	LA ETC NO CUENTA CON INFORMACIÓN ACERCA DE LOS RECURSOS PARA EL PAE EN LOS MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS DEL DEPTO DE BOLIVAR											
BUENAVENTURA	Consolidado Info Men Financiera	4.370.840.089	361.605.086	0	967.341.717	0	0	5.699.786.892				5.699.786.892	
	Consolidado Info Men IV trim	4.483.553.276	882.673.003	0	-			5.366.226.279			1.446.844.806	6.813.071.085	
	Cons Info ET Anexo 1 Asignado	4.370.840.089	361.605.086	0	879.831.225			5.612.276.400	1.300.000.000			6.912.276.400	
	Cons Info ET Anexo 1 Incorporado	3.184.817.795	361.605.086		879.831.225			4.426.254.106	1.300.000.000			5.726.254.106	
	Consolidado Info ET Anexo 2	4.370.840.089	260.822.512	0	879.831.225			5.511.493.826	1.298.735.483			6.810.229.309	
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec apropiados	8.072.236.137	361.605.086	0	1.798.033.560			10.231.874.783	1.300.000.000				11.531.874.783
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Comprometidos	7.440.009.186	260.822.512	0	1.667.878.910			9.368.710.608	1.265.974.656				10.634.685.264
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Obligados	7.322.174.686	260.822.512	0	1.667.878.910			9.250.876.108	1.265.974.656				10.516.850.764
Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Pagados	7.079.738.442	260.822.512	0	1.667.878.910			9.008.439.864	1.265.974.656				10.274.414.520	
CALI	Consolidado Info Men Financiera	4.503.307.351	6.043.949.771	0	1.567.490.163	0	0	12.114.747.285				12.114.747.285	
	Consolidado Info Men IV trim	3.293.354.180	5.599.217.039	0	0	0	0	8.892.571.219	35.502.971.881		1.963.696.600	46.359.239.700	
	Cons Info ET Anexo 1 Rec incorporados	1.694.389.320	0	0	1.654.972.000	0	0	3.349.361.320	14.552.877.916	0	447.122.084	18.349.361.320	
	Consolidado Info ET Anexo 2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	36.380.253.300	
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec apropiados	4.544.138.282	6.004.068.840	0	1.568.358.508	0	0	12.116.565.630	29.650.160.632	0	18.142.497.655	59.909.223.917	
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Comprometidos	4.544.138.282	3.731.511.732	0	1.391.490.107	0	0	9.667.140.121	27.601.571.572	0	3.946.655.501	41.215.367.194	
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Obligados	4.544.138.282	3.731.511.732	0	1.391.490.107	0	0	9.667.140.121	27.601.571.572	0	3.946.655.501	41.215.367.194	
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Pagados	4.544.138.282	3.731.511.732	0	1.391.490.107	0	0	9.667.140.121	27.584.062.631	0	3.946.655.501	41.197.858.253	
CAQUETA	Consolidado Info Men Financiera	9.032.878.623	629.682.825	0	2.056.287.396	0	0	11.718.848.844				11.718.848.844	
	Consolidado Info Men IV trim	8.514.370.175	629.682.825	0	-			9.144.053.000			216.391.500	9.360.444.500	
	Cons Info ET Anexo 1	9.033.954.079	629.682.825	0	66.735.600			9.730.372.504				9.730.372.504	
	Consolidado Info ET Anexo 2	8.336.390.175	629.682.825	0				8.966.073.000	1.213.633.600			10.179.706.600	
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec apropiados	9.033.136.570	629.682.825	0				9.662.819.395	858.546.313	39.672.563		10.561.038.271	
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Comprometidos	8.818.214.946	332.523.125	0				9.150.738.071	490.439.600	39.672.563		9.680.850.234	
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Obligados	8.818.214.946	332.523.125	0				9.150.738.071	490.439.600	39.672.563		9.680.850.234	
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Pagados	8.741.068.538	332.523.125	0				9.073.591.663	490.439.600	7.663.333		9.571.694.596	
	Consolidado Info ET Anexo 4 Rec	8.898.392.670	629.682.825					9.528.075.495	606.816.800	39.672.563	216.391.500	10.390.956.358	

CONSOLIDADO REPORTE DE INFORMACIÓN ETC Y MEN PAE 2016												
ETC	ITEM	TOTAL Recursos MEN	TOTAL 2016 SGP - Educación - Prestación del Servicio	TOTAL 2016 Contratos PLAN	Doce doceavas y mayor valor SGP Alimentación Escolar	CONPES 151 (Distribución 2016)	Proyectos Regalías 2016	TOTAL NACIÓN 2016	Recursos Propios Cofinanciación municipal	Recursos propios Depto	Otros	Total Nac + Rec propios
	Asignados											
	Consolidado Info ET Anexo 4 Comprometidos	8.818.214.912	344.683.791					9.162.898.702	490.439.600	39.672.563	216.092.034	9.909.102.900
CHOCÓ	Consolidado Info Men Financiera	21.433.317.080	808.060.575	1.279.318.809	4.404.936.873	7.477.211	0	27.933.110.548				27.933.110.548
	Consolidado Info Men IV trim	19.211.602.802	0	0	-			19.211.602.802			0	19.211.602.802
	Cons Info ET Anexo 1	20.545.510.658	0	0	0	0	0	20.545.510.658	0	0	0	20.545.510.658
	Consolidado Info ET Anexo 2	19.212.552.370	0	0				19.212.552.370	0	0	0	19.212.552.370
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec apropiados	22.526.335.160	0	0	0	0	0	22.526.335.160	0	0	0	22.526.335.160
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Comprometidos	19.904.872.320	0	0	0	0	0	19.904.872.320	0	0	0	19.904.872.320
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Obligados	18.830.602.366	0	0	0	0	0	18.830.602.366	0	0	0	18.830.602.366
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Pagados	15.106.540.141	0	0	0	0	0	15.106.540.141	0	0	0	15.106.540.141
	Consolidado Info ET Anexo 4 Rec Asignados	2.012.280.017	0	0	0	0	0	2.012.280.017	0	0	0	2.012.280.017
	Consolidado Info ET Anexo 4 Comprometidos	ETC no cuenta con esta información	ETC no cuenta con esta información	ETC no cuenta con esta información	ETC no cuenta con esta información	ETC no cuenta con esta información	ETC no cuenta con esta información	ETC no cuenta con esta información	ETC no cuenta con esta información	ETC no cuenta con esta información	ETC no cuenta con esta información	ETC no cuenta con esta información
GUAVARE	Consolidado Info Men Financiera	2.222.487.806	210.315.559	0	556.112.487	0	13.432.427.912	16.421.343.764				16.421.343.764
	Consolidado Info Men IV trim	1.409.500.428	210.315.559	0	-			1.619.815.987			0	1.619.815.987
	Cons Info ET Anexo 1	2.223.487.806	210.315.559	0	0	0	0	2.433.803.365	0	0	48.149.494	2.481.952.859
	Consolidado Info ET Anexo 2	853.464.041	210.315.559	0	0	0	0	1.063.779.600	0	0	0	1.063.779.600
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec apropiados	2.222.487.806	210.315.559	0	0	0	0	2.432.803.365	0	0	0	2.432.803.365
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Comprometidos	1.535.486.154	210.315.559	0	0	0	0	1.745.801.713	0	0	0	1.745.801.713
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Obligados	1.107.754.302	0	0	0	0	0	1.107.754.302	0	0	0	1.107.754.302
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Pagados	1.107.754.302	0	0	0	0	0	1.107.754.302	0	0	0	1.107.754.302
	Consolidado Info ET Anexo 4 Rec Asignados	556.036.387	0	0	0	0	0	556.036.387	38.242.938	0	96.243.800	690.523.125
	Consolidado Info ET Anexo 4 Comprometidos	556.036.388	0	0	0	0	0	556.036.388	38.242.938	0	96.243.800	690.523.126
IPALES	Consolidado Info Men Financiera	1.904.466.088	504.171.208	511.191.387	428.795.080	0	0	3.348.623.763				3.348.623.763
	Consolidado Info Men IV trim	2.415.657.475	504.171.208	0	-			2.919.828.683			0	2.919.828.683
	Cons Info ET Anexo 1 Rec Asignados	2.408.637.296	280.000.000	511.191.387	399.470.194	0	0	3.599.298.877	65.144.554	0	0	3.664.443.431
	Consolidado Info ET Anexo 2	2.682.858.166	981.585.265	511.191.387	203.484.531	0	0	4.379.119.349	0	0	0	4.379.119.349
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec apropiados	2.408.637.296	280.000.000	511.191.387	399.470.194	0	0	3.599.298.877	0	0	280.000.000	3.879.298.877

CONSOLIDADO REPORTE DE INFORMACIÓN ETC Y MEN PAE 2016												
ETC	ITEM	TOTAL Recursos MEN	TOTAL 2016 SGP - Educación - Prestación del Servicio	TOTAL 2016 Contratos PLAN	Doce doceavas y mayor valor SGP Alimentación Escolar	CONPES 151 (Distribución 2016)	Proyectos Regalías 2016	TOTAL NACIÓN 2016	Recursos Propios Cofinanciación municipal	Recursos propios Depto	Otros	Total Nac + Rec propios
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Comprometidos	2.408.637.296	280.000.000	511.191.387	399.470.194	0	0	3.599.298.877	0	0	65.144.554	3.664.443.431
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Obligados	2.408.637.296	280.000.000	511.191.387	399.470.194	0	0	3.599.298.877	0	0	65.144.554	3.664.443.431
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Pagados	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.526.055.737
JAMUNDÍ	Consolidado Info Men Financiera	1.364.859.253	769.687.594	0	202.270.577	0	0	2.336.817.424				2.336.817.424
	Consolidado Info Men IV trim	1.650.131.207	600.156.197	0	0	0	0	2.250.287.404	0		0	2.250.287.404
	Cons Info ET Anexo 1	2.134.546.847	400.000.000	0	-	200.156.197		2.734.703.044				2.734.703.044
	Consolidado Info ET Anexo 2	1.650.131.207	0	0	0	200.156.197	0	1.850.287.404	0	0	400.000.000	2.250.287.404
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec apropiados	1.364.859.253	400.000.000	0	335.261.914	198.298.788	0	2.298.419.955	0	0		2.298.419.955
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Comprometidos	1.364.859.253	400.000.000	0	335.261.914	198.298.788	0	2.298.419.955	0	0		2.298.419.955
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Obligados	1.364.525.755	399.670.410	0	399.670.410	198.298.788	0	2.362.165.363	0	0		2.362.165.363
Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Pagados	Sin info	Sin info	Sin info	Sin info	Sin info	Sin info	Sin info	Sin info	Sin info	Sin info	Sin info	Sin info
MAGDALENA	Consolidado Info Men Financiera	17.155.375.800	1.807.493.392	0	5.908.484.747	4.765.354	23.463.917.924	48.340.037.217				48.340.037.217
	Consolidado Info Men IV trim	17.145.622.143	1.122.663.198	0	0	0	20.582.957.702	38.851.243.043		0	261.000.000	39.112.243.043
	Cons Info ET Anexo 1 Rec incorporados	15.676.901.315	0	0	3.353.088.677	0	20.546.487.382	39.576.477.374	0	0	0	39.576.477.374
	Consolidado Info ET Anexo 2	0	0	0	19.984.764.599	0	20.708.760.444	40.693.525.043	0	0	0	40.693.525.043
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec apropiados	15.676.901.315	0	0	3.353.088.677	0	23.463.917.924	42.493.907.916	0	0		42.493.907.916
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Comprometidos	15.676.901.315	0	0	3.353.088.677	0	20.546.487.382	39.576.477.374	0	0	0	39.576.477.374
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Obligados	15.676.901.315	0	0	3.353.088.677	0	20.546.487.382	39.576.477.374	0	0	0	39.576.477.374
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Pagados	15.676.901.315	0	0	3.353.088.677	0	20.546.487.382	39.576.477.374	0	0	0	39.576.477.374
	Consolidado Info ET Anexo 4 Rec Asignados	0	0	0	261.000.000	0	0	261.000.000	0	0	0	261.000.000
Consolidado Info ET Anexo 4 Comprometidos	0	0	0	261.000.000	0	0	261.000.000	0	0	0	261.000.000	
NARIÑO	Consolidado Info Men Financiera	19.881.557.647	2.082.309.291	5.260.299.181	6.413.175.848	0	7.727.719.961	41.365.061.928				41.365.061.928
	Consolidado Info Men IV trim	22.353.571.597	0	0	0	0	1.693.381.404	24.046.953.001	2.068.779.826		3.540.706.572	29.656.439.399
	Cons Info ET Anexo 1	42.846.295.998	0	5.260.299.181	2.082.309.291	0	7.727.719.961	57.916.624.431		3.454.273.702		61.370.898.133
	Consolidado Info ET Anexo 2	24.381.664.272	0	5.414.921.824	1.482.514.112	0	0	31.279.100.208	0	1.565.128.008		32.844.228.216
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec apropiados	19.881.501.411	0	5.259.866.751	2.073.632.931	0	1.693.381.404	28.908.382.497	0	3.454.273.702		32.362.656.199
Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Comprometidos	19.881.501.411	0	5.259.866.751	2.073.632.931	0	1.693.381.404	28.908.382.497	0	3.454.273.702		32.362.656.199	

CONSOLIDADO REPORTE DE INFORMACIÓN ETC Y MEN PAE 2016												
ETC	ITEM	TOTAL Recursos MEN	TOTAL 2016 SGP - Educación - Prestación del Servicio	TOTAL 2016 Contratos PLAN	Doce doceavas y mayor valor SGP Alimentación Escolar	CONPES 151 (Distribución 2016)	Proyectos Regalías 2016	TOTAL NACIÓN 2016	Recursos Propios Cofinanciación municipal	Recursos propios Depto	Otros	Total Nac + Rec propios
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Obligados	16.296.800.363	0	4.368.950.636	1.838.568.750	0	0	22.504.319.749	0	3.232.601.712		25.736.921.461
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Pagados	15.801.394.997	0	4.223.453.900	1.838.568.750	0	0	21.863.417.647	0	1.847.107.836	0	23.710.525.483
	Consolidado Info ET Anexo 4 Asignados	6.246.780.243	0	54942800	10.843.257.475	0	0	17.144.980.518	0	0	0	17.144.980.518
	Consolidado Info ET Anexo 4 Comprometidos	6.246.780.243	0	54.942.800	10.843.257.475	0	0	17.144.980.518	0	0	0	17.144.980.518
PASTO	Consolidado Info Men Financiera	5.472.879.066	430.964.317	1.476.862.867	730.762.215	0	0	8.111.468.465				8.111.468.465
	Consolidado Info Men IV trim	3.595.826.321	737.857.000	0	0	0	0	4.333.683.321	700.000.000		4.526.085.003	9.559.768.324
	Cons Info ET Anexo 1 Rec incorporados	5.361.415.414	NA	1.476.862.867	737.857.092	0	NA	7.576.135.373	2.031.201.472	0	0	9.607.336.845
	Consolidado Info ET Anexo 2	1.199.663.581	3.998.584.261	1.476.862.867	737.857.092	0	0	7.412.967.801	2.031.201.472	0	115.599.054	9.559.768.327
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec apropiados	5.361.415.414	0	1.476.862.867	737.857.092	0	0	7.576.135.373	2.031.201.472	0		9.607.336.845
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Comprometidos	5.361.415.414	0	1.476.862.867	737.857.092	0	0	7.576.135.373	2.031.201.472	0	0	9.607.336.845
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Obligados	5.361.415.414	0	1.476.862.867	737.857.092	0	0	7.576.135.373	2.031.201.472	0	0	9.607.336.845
Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Pagados	5.361.415.414	0	1.476.862.867	737.857.092	0	0	7.576.135.373	2.031.201.472	0	0	9.607.336.845	
PUTUMAYO	Consolidado Info Men Financiera	10.232.842.639	1.922.878.864	0	1.858.045.137	1.524.735.506	6.127.947.262	21.666.449.408				21.666.449.408
	Consolidado Info Men IV trim	10.925.997.154	0	0	0	0	3.116.430.000	14.042.427.154	0	0	0	14.042.427.154
	Cons Info ET Anexo 1 Rec incorporados	No reporta	No reporta	0	0	0	0	0	0	0	0	no reporta
	Consolidado Info ET Anexo 2	11.384.996.950	0	0	0	0	3.116.004.330	14.501.001.280	0	0	0	14.501.001.280
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec apropiados	10.995.218.833	3.503.272.219	0	0	0	6.127.947.262	20.626.438.314	0	0		20.626.438.314
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Comprometidos	10.290.362.082	2.700.617.491	0	0	0	3.142.846.198	16.133.825.771	0	0	0	16.133.825.771
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Obligados	10.179.924.079	2.700.617.491	0	0	0	2.972.268.743	15.852.810.313	0	0	0	15.852.810.313
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Pagados	10.179.924.079	2.700.617.491	0	0	0	592.049.087	13.472.590.657	0	0	0	13.472.590.657
	Consolidado Info ET Anexo 4 Rec Asignados											No se implemento bolsa común
Consolidado Info ET Anexo 4 Comprometidos											No se implemento bolsa común	
QUINDIO	Consolidado Info Men Financiera	4.458.046.314	1.481.843.068	0	610.270.878	0	0	6.550.160.260				6.550.160.260
	Consolidado Info Men IV trim	5.119.324.123	0	0	763.295.327	0	0	5.882.619.450	0	1.755.281.100	0	7.637.900.550
	Cons Info ET Anexo 1 Rec incorporados	No reportan	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Consolidado Info ET Anexo 2	No Aplica	1.292.491.200	No Aplica	5.082.114.023	0	No Aplica	6.374.605.223	0	500.000.000	763.295.327	7.637.900.550

CONSOLIDADO REPORTE DE INFORMACIÓN ETC Y MEN PAE 2016												
ETC	ITEM	TOTAL Recursos MEN	TOTAL 2016 SGP - Educación - Prestación del Servicio	TOTAL 2016 Contratos PLAN	Doce doceavas y mayor valor SGP Alimentación Escolar	CONPES 151 (Distribución 2016)	Proyectos Regalías 2016	TOTAL NACIÓN 2016	Recursos Propios Cofinanciación municipal	Recursos propios Depto	Otros	Total Nac + Rec propios
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec apropiados	5.941.839.382	0	0	0	0	0	5.941.839.382	726.915.062	1.843.670.070		8.512.424.514
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Comprometidos	5.941.839.382	0	0	0	0	0	5.941.839.382	726.915.062	1.843.670.070	0	8.512.424.514
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Obligados	5.941.839.382	0	0	0	0	0	5.941.839.382	726.915.062	1.843.670.070	0	8.512.424.514
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Pagados	5.941.839.382	0	0	0	0	0	5.941.839.382	726.915.062	1.843.670.070	0	8.512.424.514
	Consolidado Info ET Anexo 4 Rec Asignados	0	0	0	693.646.497	0	0	693.646.497	60.961.461	0	0	754.607.958
	Consolidado Info ET Anexo 4 Comprometidos	0	0	0	693.646.497	0	0	693.646.497	60.961.461	0	0	754.607.958
SUCRE	Consolidado Info Men Financiera	17.802.448.625	450.210.242	0	5.155.329.854	1.773.902.557	3.353.838.060	28.535.729.338				28.535.729.338
	Consolidado Info Men IV trim	15.402.227.475	413.914.845	0	0	0	2.980.231.776	18.796.374.096	0	0	849.627.480	19.646.001.576
	Cons Info ET Anexo 1 Rec incorporados	No reporta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	No reporta
	Consolidado Info ET Anexo 2	13.855.463.520	0	0	0	0	3.169.764.060	17.025.227.580	0	0	0	17.025.227.580
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec apropiados	13.855.463.520	0	0	0	0	3.169.764.060	17.025.227.580	0	0	0	17.025.227.580
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Comprometidos	13.855.463.520	0	0	0	0	3.169.764.060	17.025.227.580	0	0	0	17.025.227.580
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Obligados	13.855.463.520	0	0	0	0	3.169.764.060	17.025.227.580	0	0	0	17.025.227.580
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Pagados	13.855.463.520	0	0	0	0	3.169.764.060	17.025.227.580	0	0	0	17.025.227.580
	Consolidado Info ET Anexo 4 Rec Asignados								No conformó bolsa común			
	Consolidado Info ET Anexo 4 Comprometidos								No conformó bolsa común			
VICHADA	Consolidado Info Men Financiera	2.134.553.408	132.628.197	0	838.042.159	17.202.779	4.921.995.288	8.044.421.831				8.044.421.831
	Consolidado Info Men IV trim	2.249.600.885	0	0	0	0	0	2.249.600.885	0	1.173.021.456	998.722.724	4.421.345.065
	Cons Info ET Anexo 1 Rec incorporados	2.116.972.688	0	0	132.628.197	0	0	2.249.600.885	998.722.724	0	0	3.248.323.609
	Consolidado Info ET Anexo 2	2.116.972.688	1.301.304.224	0	0	0	0	3.418.276.912	1.003.068.153	0	0	4.421.345.065
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec apropiados	2.116.972.688	1.173.021.456	0	132.628.197	0	0	3.422.622.341	998.722.724	0	0	4.421.345.065
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Comprometidos	2.116.972.688	1.173.021.456	0	132.628.197	0	0	3.422.622.341	998.722.724	0	0	4.421.345.065
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Obligados	2.116.972.688	1.173.021.456	0	132.628.197	0	0	3.422.622.341	415.751.359	0	0	3.838.373.700
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Pagados	2.116.972.688	1.173.021.456	0	132.628.197	0	0	3.422.622.341	415.751.359	0	0	3.838.373.700
	Consolidado Info ET Anexo 4 Rec Asignados	0	0	0	998.722.724	0	0	998.722.724	0	0	0	998.722.724

CONSOLIDADO REPORTE DE INFORMACIÓN ETC Y MEN PAE 2016												
ETC	ITEM	TOTAL Recursos MEN	TOTAL 2016 SGP - Educación - Prestación del Servicio	TOTAL 2016 Contratos PLAN	Doce doceavas y mayor valor SGP Alimentación Escolar	CONPES 151 (Distribución 2016)	Proyectos Regalías 2016	TOTAL NACIÓN 2016	Recursos Propios Cofinanciación municipal	Recursos propios Depto	Otros	Total Nac + Rec propios
	Consolidado Info ET Anexo 4 Comprometidos	0	0	0	998.722.724	0	0	998.722.724	0	0	0	998.722.724
VILLAVICENCIO	Consolidado Info Men Financiera	1.608.922.120	579.235.281	0	1.135.097.104	616.664.266	0	3.939.918.771				3.939.918.771
	Consolidado Info Men IV trim	0	465.403.281	0	0	0	5.274.519.214	5.739.922.495	202.257.379		0	5.942.179.874
	Cons Info ET Anexo 1	1.608.922.120	0	0	1.427.044.365			3.035.966.485				3.035.966.485
	Consolidado Info ET Anexo 2	202.257.379	465.403.281	0	667.660.660		5.274.519.214	6.609.840.534	0	0		6.609.840.534
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec apropiados	2.270.526.135	579.235.281	0	1.096.546.601		5.624.689.636	9.570.997.653	0	0		9.570.997.653
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Comprometidos	206.340.712	465.403.281	0	0		5.601.247.292	6.272.991.285	0	0		6.272.991.285
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Obligados	4.083.333	0	0	0		4.806.870.743	4.810.954.076	0	0		4.810.954.076
	Consolidado Info ET Anexo 3 Rec Pagados	0	0	0			4.754.125.128	4.754.125.128	0	0		4.754.125.128

Fuente: Información MEN y ETC. Elaboró CGR.

Anexo No. 8 Criterios Distribución Recursos Nación PAE-MEN

El Ministerio informó que para el proceso de asignación inicial de los recursos del Programa de Alimentación Escolar para cada Entidad Territorial, en 2016 se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

Supuestos sobre matrícula: Se reconocieron los estudiantes de transición y primaria del sector oficial, sin matrícula contratada (pública o privada) para los municipios de categorías 2 a 6; los estudiantes de jornada única se reconocen para los municipios de categorías 1 a 6. No se reconoció matrícula a municipios de categoría especial.

Supuestos sobre focalización territorial:

Para la focalización de los recursos en el nivel municipal, se construyó un índice de priorización, este índice permitió ponderar la asignación por niño de acuerdo a condiciones socio-económicas y educativas de cada entidad territorial.

En el cálculo del índice no se consideraron los municipios de categoría 1 y especial (27 municipios), excepto aquellos cuyo Índice de Pobreza Multidimensional - IPM fue superior al promedio nacional (49,6%).

Para la construcción del Índice de Priorización se tuvieron en cuenta las siguientes variables:²¹

- Índice de pobreza multidimensional.
- Índice de deserción intra anual (primaria).
- Cobertura neta (primaria).
- Porcentaje de la matrícula perteneciente a grupos étnicos y víctimas (primaria).

Los índices se escalan en valores de cero a cien, donde cien es la situación más crítica (por ejemplo, mayor deserción, menor cobertura, mayor pobreza, mayor incidencia de étnicos y víctimas). Con base en las cuatro variables expuestas, se construyó un índice de priorización de la siguiente manera: Índice = (IPM * 20%) + (Deserción * 30%) + (Cobertura * 20%) + (%Etnias y víctimas * 30%).

²¹**Índice de pobreza multidimensional:** El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) identifica múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida, utilizando microdatos de encuestas de hogares.

Índice de deserción intra-anual: Es el porcentaje de estudiantes que dejan de estudiar durante el transcurso del año académico, en comparación con los inicialmente matriculados.

Tasa de Cobertura Neta: Es la relación entre estudiantes matriculados en un nivel educativo que tienen la edad adecuada para cursarlo y el total de la población en el rango de edad apropiado para dicho nivel.

- El resultado del índice es un número que varía entre 0,5 y 1,5.
- El valor del aporte Nación por niño para cada municipio está en función de la matrícula ya mencionada y de la bolsa total de recursos a distribuir (asignación proyecto PAE – MEN). Este valor se pondera de acuerdo al resultado del índice de prioridad para cada municipio.
- La asignación total de recursos por municipio se obtiene de multiplicar el valor de aporte Nación por niño por la matrícula a reconocer.
- Esta asignación por municipio se agrega a nivel de entidad territorial certificada en educación.

Transferencia de los recursos: El Ministerio de Educación Nacional, transfiere los recursos vía resolución a las cuentas dispuestas por cada ETC para recibir el presupuesto.

Aporte de las Entidades Territoriales: De acuerdo con el modelo de operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) establecido en el Decreto 1852 de 2015, la Entidad Territorial debe efectuar el análisis para determinar, según los recursos disponibles y el valor unitario de la ración, la cobertura en número de cupos que alcanzará el Programa en su jurisdicción, teniendo en cuenta que es quien conoce las necesidades apremiantes del municipio y debe conformar la denominada “Bolsa Común”, mandato legal que busca lograr una adecuada prestación del servicio y cobertura del Programa.

Así mismo las entidades territoriales, para la operación del Programa, deben aportar con las diferentes fuentes de financiación que concurren en las regiones:

- SGP Alimentación Escolar.
- SGP Educación.
- Sistema General de Regalías.
- Recursos de compensación del CONPES 151.
- Recursos propios de las entidades territoriales.

La Entidad Territorial debe de conformidad con los recursos que se reúnan bajo el esquema de *Bolsa Común*, distribuir y asignar los cupos disponibles en las sedes educativas de su jurisdicción para determinar la manera como se priorizará la operación del Programa de Alimentación Escolar.

Jornada Única: La metodología para la asignación y distribución de los recursos de cofinanciación correspondientes a la estrategia de jornada única por parte del Ministerio de Educación tuvo como base el reporte realizado por las entidades territoriales en el Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT, con lo cual se asignaron \$1.581 por cada ración almuerzo a entregar, por el número de días proyectados a contratar por la entidad territorial.

Anexo No. 9. Objetivos, Metas y Resultados de ETC

ETC	Objetivos	Metas	Resultados 2016
Antioquia	Como todo a nivel nacional el objetivo del Programa es garantizar a los niños un proceso de alimentación que garantice permanencia escolar y calidad educativa, de acuerdo con los lineamientos del MEN, así mismo que los niños puedan acceder a un complemento alimentario en zonas de pobreza extrema.	Meta atención de más de 300.000 en el Departamento de Antioquia que cumplen con el lineamientos para ser beneficiarios, Las metas están ligadas al plan de desarrollo y de acción y consisten en brindar seguridad alimentaria desde los seis (6) meses hasta los cinco (5) años 11 meses, 29 días. A partir de los 6 años se atienden con otro complemento alimentario: desayuno, almuerzo o algo.	Atendió población descrita en el convenio, entregó los complementos alimentarios que cumplieran con factores nutricionales y de calidad, e hizo presencia en más de 4.000 instituciones educativas con el Programa. La interrelación de la administración municipal, gerencia MANA, instituciones educativas (Rector, docente, padre de familia). MEN a nivel macro habla de permanencia educativa, el Departamento lo que hace es aterrizarlo a la necesidad específica.
Apartadó	Contribuir con el acceso y la permanencia escolar de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar.	Raciones Entregadas: 15.000 2016-2019. Comedores Escolares con Mejoramiento de Infraestructura: 20 2016-2019. Aulas nuevas construidas para jornada única 72 2016-2019 Población en edad escolar vinculada al sistema educativo Estudiantes beneficiarios con raciones alimenticias (almuerzo) entregadas 5.100 2016-2019 Predios de establecimientos educativos legalizados 39 2016-2019	Estudiantes beneficiados con Raciones Alimenticias (Almuerzo) entregadas. 5100 2016-2019, avance del 37%, 1873 beneficiarios. Raciones Entregadas: 15.000 2016-2019, avance 9.609, 61%. Comedores escolares con mejoramiento de infraestructura: 20 2016-2019, 2 diagnósticos, avance 10%. Comedores escolares con dotación adecuada: 20 2016-2019, avance 0%
Bolívar	El objetivo Fundamental del Programa de Alimentación Escolar PAE es contribuir al acceso con permanencia escolar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, registrados en la matrícula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables, a través del suministro de un complemento alimentario.	Atender 414.143 Niños, Niñas y jóvenes a través de la estrategia de Alimentación Escolar 2016-2019	En términos generales el Departamento de Bolívar atendió un total de 99.143 estudiantes y se realizó una entrega de 103.668 raciones diarias, durante un total de 132 días de atención, la inversión global fue de \$27.050.592.787, el programa estuvo desfinanciado puesto que la nación disminuyó los recursos y como consecuencia las coberturas al pasar de 120.652 estudiantes atendidos a 99.143 estudiantes.
Buenaventura	Garantizar la calidad del servicio educativo para el acceso y la permanencia de todos los niños, niñas, jóvenes y adultos en las instituciones educativas del sector oficial de la zona urbana y rural.	39.000 estudiantes atendidos en el Programa PAE en IE oficiales 2016-2019	Contribuir al acceso con permanencia a través de la implementación del programa de alimentación escolar. Aumentaron la matrícula, gracias a la utilización de Programas como el PAE y el transporte escolar como unas de las principales estrategias para el aumento significativo en la matrícula que a su vez ha contribuido a la disminución de la deserción escolar en el Distrito de Buenaventura.

ETC	Objetivos	Metas	Resultados 2016
Cali	<p>La ETC Santiago de Cali, implementa el lineamiento técnico administrativo del MEN resolución 16432 del 02 de octubre del 2015 en el cual los objetivos del PAE son:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ø Contribuir con el acceso y la permanencia Ø Ofrecer un complemento alimentario Ø Fomentar hábitos alimentarios saludables Ø Promover estilos de vida saludables Ø Incentivar la participación ciudadana para el control social en el marco del desarrollo del Programa. 	<p>2016-2019, 166.315 Estudiantes de Instituciones Educativas Oficiales se benefician con el programa de alimentación escolar</p>	<p>Para el año 2016 la Secretaría de Educación Municipal de Santiago de Cali contó con los recursos necesarios para la atención del 100% de la matrícula oficial registrada en el aplicativo SIMAT, es decir ofreció complemento alimentario al total de estudiantes matriculados en cada una de las 91 Instituciones Educativas (junto con sus sedes) del Municipio. Se fomentaron los hábitos y estilos de vida saludable en las IEO y sus sedes, a través de capacitaciones en divirtiéndome aprendo (cartilla), Pausa activa (presentación), Mitos y realidades en la alimentación (presentación), igualmente a través de la alianza intersectorial se realizó en conjunto con la empresa privada Colgate y la secretaria de Salud la actividad de cepillado simultaneo obteniendo el primer lugar a nivel latinoamericano (Se anexa documento). Finalmente, en relación al control social del PAE, se destaca la realización de dos (2) mesas públicas, la realización del comité de seguimiento operativo municipal, un (1) comité de seguimiento y control mensual y la conformación de 309 comités de alimentación escolar donde son los veedores del Programa y cual está conformado por padres de familia, estudiantes, personero estudiantil, rector y / o docente encargado.</p>
Caquetá	<p>Objetivo General Disminuir los índices de deserción escolar asociada a la necesidad de complementos alimenticios en la población escolar del Departamento de Caquetá.</p> <p>Objetivos Específico Ofrecer complementos alimenticios a la población escolar del Departamento de Caquetá para mejorar sus condiciones de nutrición.</p>	<p>Atender 146 Establecimientos Educativos con el Programa de Alimentación Escolar (PAE).</p>	<p>La entidad territorial está adelantando dicho proceso, pues si bien es cierto se tienen unos porcentajes macro de cumplimiento de los objetivos trazados, se está realizando un análisis minucioso de si cumplieron o no los objetivos en relación con el año inmediatamente anterior.</p>

ETC	Objetivos	Metas	Resultados 2016
Chocó	<p>El objetivo del Programa es determinado por los Lineamientos, establecidos a través de la Resolución 16432 del 2015, el cual es Contribuir con el acceso y la permanencia escolar de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, que están registrados en la matrícula oficial - SIMAT, fomentando estilos de vida saludables y mejorando su capacidad de aprendizaje, a través del suministro de un complemento alimentario.</p>	<p>Garantizar un servicio oportuno, eficiente, eficaz y de calidad para las Niñas, Niños y Adolescentes registrados en el SIMAT, para lo cual se requiere:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ø Fortalecimiento del esquema de supervisión. Ø Consolidación del esquema de cofinanciación (Bolsa Común) Ø Desarrollo del esquemas de participación ciudadana, gestión social y veedurías (participación padres de familia y docentes). Ø Fortalecimiento de mecanismos para el desarrollo de economías locales. Ø Capacitación a los actores en la importancia del conocimiento y aplicación de la Resolución 16432 y el Decreto 1852 del 2015. 	<p>Los Resultados del Programa, en la vigencia 2016 fueron aceptables, toda vez que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se pudo sostener la cobertura del 100% de las y los titulares de derechos registrados en el SIMAT. • Se logró atender el 97% (28) Municipios No certificados; el 3% corresponde a un municipio (Jurado) que no acepto asumir la operación del Programa para el caso del último trimestre. Sin embargo la razón principal por la cual no fue atendido este Municipio fue porque en el territorio se presentaron situaciones que impedían la accesibilidad de alimentos a la zona por falta de flujo de embarcaciones. • Se cambió la modalidad de contratación de la operación del Programa, pasando de la centralización a la descentralización a través de los ETC No certificadas, para la atención de las unidades de servicios de las Comunidades Negras y mestizas, para el caso de las Comunidades Indígenas, se contrató con un operador de este grupo étnico, producto de un proceso de concertación con los Pueblos Indígenas. • La descentralización del Programa permitió mejorar la calidad del servicio en cuanto a oportunidad, calidad de los productos y cantidad de la ración servida, debido a que los operadores contratados por los Municipios son del mismo territorio, lo cual les permite tener una mejor atención.
Guaviare	<p>El propósito general de la implementación del PAE en el departamento del Guaviare es Contribuir con el acceso y la permanencia de niños, niñas y adolescentes que asisten a instituciones públicas.</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Aumentar la función cognitiva y de la retención del conocimiento. Aumentar el acceso de alimentos para la población en edad escolar en el departamento del Guaviare. Aumentar la cobertura del Programa de alimentación escolar en EE oficiales. Asegurar la permanencia educativa de los estudiantes. 	<p>100% de estudiantes matriculados beneficiados con el Programa de alimentación escolar.</p>	<p>En la vigencia 2016 la Secretaria de Educación del Guaviare atendió el 100% de cobertura en el departamento del Guaviare de acuerdo a los criterios de focalización de titulares de derechos en la modalidad complemento Am la atención por municipio fue de la siguiente en cuanto a titulares del derecho atendidos:: San José 5.808 (Atención Directa), El Retorno 1.115 (Bolsa Común), Calamar 1074 (Bolsa Común), Miraflores 389 (Bolsa Común) para un total de 8.386. De igual forma se atendió los estudiantes de la Jornada Única.</p>

ETC	Objetivos	Metas	Resultados 2016
Ipiales	<p>Los objetivos del PAE en el Municipio de Ipiales son:</p> <p>General: Contribuir al acceso con permanencia escolar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables, a través del suministro de un complemento alimentario.</p> <p>Específicos: Contribuir con la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema escolar de Ipiales. Promover la implementación de proyectos pedagógicos transversales en estilos de vida saludable. Ofrecer un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, registrados en la matrícula oficial del municipio de Ipiales, que aporte los requerimientos de energía, macronutrientes (carbohidratos, proteínas y grasas) y micronutrientes (zinc, hierro, vitamina A y calcio) en los porcentajes que se definan para cada modalidad, durante la jornada escolar</p>	<p>El Plan de Acción no contiene metas específicas que le apunte al cumplimiento del Programa</p>	<p>El principal resultado es que se brindó el servicio de alimentación escolar a titulares de derechos focalizados y priorizados, teniendo en cuenta los lineamientos técnico administrativos expedidos por el MEN.</p> <p>Se suministró almuerzo al 100% de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del área rural de Municipio de Ipiales, con presupuesto de recursos propios ya que el MEN determina solamente entregar complemento am/pm. Este cambio de tipo de complemento se realiza teniendo en cuenta que Ipiales tiene población indígena, afrodescendiente, discapacitados y población dispersa.</p> <p>La ejecución de los recursos se realizó en forma adecuada, y las inejecuciones fueron mínimas para la envergadura del Programa</p>
Jamundí	<p>Contribuir al acceso con permanencia escolar de niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables a través del suministro de un complemento alimentario.</p>	<p>40% de la Cobertura en educación del Municipio incrementada/porcentaje</p>	<p>De acuerdo al objetivo, el PAE contribuyó a la permanencia de los NNA en el sistema educativo oficial; lo cual se evidencia en la disminución de la deserción entre el año 2.015-2016.</p> <p>En relación con los indicadores de resultados del PD, se logró atención de 95,3%.</p>

ETC	Objetivos	Metas	Resultados 2016
Magdalena	<p>Objetivo General</p> <p>Contribuir al acceso con permanencia escolar de las niñas, niños y adolescentes en edad escolar, registrados en la matrícula oficial, fomentando estilos de vida saludables y mejorando su capacidad de aprendizaje, a través del suministro de un complemento alimentario.</p> <p>Objetivos Específicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el acceso de las niñas, niños y adolescentes al sistema educativo oficial, como parte de las estrategias del Ministerio de Educación Nacional. • Contribuir con la permanencia de las niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo oficial, disminuyendo el ausentismo y deserción escolar. • Ofrecer un complemento alimentario a las niñas, niños y adolescentes en edad escolar, registrados en la matrícula oficial, que aporte los requerimientos de energía, macronutrientes (carbohidratos, proteínas y grasas) y micronutrientes (hierro, y calcio), en los porcentajes que se definan para cada modalidad durante la jornada escolar. • Fomentar hábitos alimentarios saludables en las niñas, niños y adolescentes en concordancia con lo establecido en la Ley 1355 de 2009. • Promover estilos de vida saludables de conformidad con los fines establecidos en la Ley General de Educación 115 de 1994. • Incentivar la participación ciudadana para el control social en el marco del desarrollo del Programa. 	Las metas e indicadores se encuentran en construcción.	<p>Se redujo la deserción, pasando de 6 puntos porcentuales en el 2015 a 3 puntos porcentuales en el 2016.</p> <p>Se fortaleció el componente de inclusión social, a través de los comités PAE, mesas públicas y el comité de seguimiento departamental.</p> <p>Por parte del equipo PAE se dictaron charlas en las instituciones visitadas sobre estilos de vida saludable, hábitos alimenticios, higiene y salubridad.</p> <p>Se suministró un complemento alimenticio saludable, inocuo y apetecido por los estudiantes.</p> <p>Se garantizó el acceso con permanencia a los niños y niñas beneficiados en el Programa de alimentación escolar PAE, tanto de la población regular, como la población de jornada única. Se atendieron poblaciones indígenas, afrodescendientes, palafitos, vulnerables y en situación de pobreza extrema.</p>

ETC	Objetivos	Metas	Resultados 2016
Nariño	<p>Garantizar el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial. Fomentar hábitos alimenticios saludables Impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje y el desarrollo cognitivo Disminuir el ausentismo y la deserción.</p>	<p>Garantizar el acceso al Programa de Alimentación Escolar en las 13 subregiones del departamento,</p>	<p>Socialización del Decreto 1852 y Resolución 16432 a alcaldes y personeros municipales en articulación con el Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>Redistribución de los cupos inejecutados en cada municipio, teniendo en cuenta los criterios de priorización expresos en la Resolución 16432 de 2015.</p> <p>Capacitación sobre buenas prácticas de manufactura dirigida al Equipo de Apoyo a la Supervisión del Programa y a los operadores encargados de la ejecución del Programa de Alimentación Escolar.</p> <p>Entrega de informes periódicos a los diferentes entes del control: Asamblea Departamental, Contraloría Departamental y Senado de la República sobre el estado del Programa.</p> <p>Conformación del Comité Municipal de Alimentación Escolar en los municipios de Ricaurte, Sapuyes, Tangua y la socialización de la conformación en los municipios de Santacruz, Consacá, El Peñol, Sandoná, Buesaco, El Rosario; enfatizando en la corresponsabilidad de todos los actores en la ejecución del Programa.</p> <p>Socialización normatividad de Bolsa común realizada por funcionarios del MEN con alcaldes y personeros municipales con el propósito de conformar la bolsa común en el Departamento de Nariño.</p> <p>Conformación del Comité Departamental del Programa de Alimentación Escolar para la vigencia 2016.</p> <p>Configuración de la Estrategia PAE en SIMAT para lo cual se expidió la Circular 048 de 2016, en la cual se dan a conocer las directrices para dicho procedimiento. En el semestre enero – junio de 2016, los establecimientos educativos han caracterizado 105.728 registros.</p> <p>Realización de mesas técnicas con los operadores con el fin de realizar los ajustes respectivos para la operación del Programa.</p> <p>Socialización de los lineamientos técnicos Administrativos derivados de la Resolución 16432 de 2015 en cuanto a la minuta, (gramaje, calidad, cantidad, higiene, inocuidad y salubridad en el manejo de alimentos); requerimientos para la adecuación de espacios para despensa, cocina y comedor a rectores y/o coordinadores de los establecimientos educativos.</p> <p>Visitas de apoyo a la supervisión del equipo del Programa de Alimentación Escolar a 45 municipios no certificados en los cuales se presta el servicio del Programa así: Potosí, Córdoba, Pupiales, Carlosama, Puerres, Aldana, Guachucal, Gualmatán, Iles, Funes, Sapuyes, Imués, Ospina, Tangua, Túquerres, Guaitarilla, Ricaurte, Consacá, Santacruz, Ancuya, Sandoná, Providencia, Samaniego, Linares, El Tambo, Buesaco, El Tablón, Arboleda, Albán, San Bernardo, San Pedro de Cartago, La Cruz, Colón, San Pablo, La Unión, San Lorenzo, El Peñol, Los Andes, Taminango, Policarpa, Cumbitara, El Rosario, Leiva, Francisco Pizarro, Mosquera</p>

ETC	Objetivos	Metas	Resultados 2016
Pasto	El objetivo General del Programa de Alimentación Escolar – PAE es contribuir al acceso con permanencia escolar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial, fomentado hábitos alimentarios saludables a través del suministro de un complemento alimentario.	100 % de estudiantes beneficiados con el Programa de alimentación escolar	Teniendo en cuenta que el Programa de alimentación Escolar se ha convertido en uno de los principales motivadores del ingreso y permanencia de los estudiantes en el sistema Escolar se ha logrado mantener la matrícula.
Quindío	<p>Objetivo General: Bajar los índices de deserción escolar en el departamento del Quindío</p> <p>Objetivos Específicos: Implementar un Programa de alimentación escolar para las instituciones educativas del departamento del Quindío, con el fin de disminuir índices de deserción escolar durante la vigencia 2016.</p>	Implementar el PAE en el Departamento del Quindío	<p>El Programa de alimentación escolar, se desarrolló con el 100% de la atención a las necesidades en cupos solicitados por los (las) Rectores(as) de las Instituciones Educativas de los 11 municipios no certificados del departamento del Quindío.</p> <p>Impacto Social al atender a la población vulnerable, etnias, población afro, víctimas y demás necesidades solicitadas por cada Institución Educativa.</p> <p>Implementación de la Jornada Única con una cobertura que alcanzó cerca de los 9.000 estudiantes en el Departamento.</p> <p>Generación de empleo en Talento Humano con la contratación de un equipo interdisciplinario para apoyo al seguimiento del Programa desde la Gobernación del Quindío.</p> <p>Contratación realizada por los operadores a proveedores locales para abastecimientos de insumos para la preparación de alimentos, contratación talento humano (equipo manipulador, enlaces, coordinadores, transportadores) por parte del operador.</p> <p>Construcción y adecuación de la infraestructura de algunos restaurantes.</p>
Sucre	Contribuir al acceso con permanencia escolar de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables, a través del suministro de un complemento alimentario	No las precisa	El resultado más relevante que ha tenido la ejecución del PAE, en el Departamento de Sucre en la práctica de sus objetivos, ha sido alcanzar la permanencia del estudiantado, evidentemente reflejada en las matrículas de vigencias 2015 y 2016. Teniendo en cuenta que la deserción en los dos últimos años ha sido inferior al 4%, cabe anotar que el Departamento de Sucre a nivel nacional, ocupó el tercer puesto en el mejoramiento de sus resultados en las pruebas Saber, 3o, 4o y 9o puesto en las áreas de lengua castellana y matemáticas, comparado con los resultados de 2015.

ETC	Objetivos	Metas	Resultados 2016
Vichada	Estrategia que permite acceso y permanencia de los educandos, con las raciones aporta en la parte nutricional para mejorar la salud y la parte cognitiva y mejora procesos de aprendizaje.	Mantener el 100% de la cobertura de los beneficiarios externos	Apropiación por parte de la comunidad educativa, aclarando que la parte indígena acepta el Programa pero respetando el enfoque diferencial. Atención a la población más distante. Hay debilidades grandes en infraestructura donde no llegaba el Programa con preparación en sitio, por lo que en el 2016 se realizó entrega de raciones industrializadas. De acuerdo con el reto de atender el 100% de los matriculados, la meta se logró en 2016 con gran dificultad sobre todo en materia de recursos pues tuvieron que iniciar con recursos de SGP-Educación – Prestación del Servicio.
Villavicencio	-Promover el acceso de los niños, y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar. -Mantener los niveles de atención. -Impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje y el desarrollo cognitivo. Disminuir el ausentismo y la deserción escolar. -Fomentar estilos de vida saludables.	Desarrollar el Programa de Alimentación Escolar PAE en las Instituciones Educativas Oficiales, como contribución al acceso y permanencia escolar, con equidad de género. Meta de Producto del Cuatrienio: 21.039.	De acuerdo con el reto de atender el 100% de los matriculados, la meta se logró en 2016 con gran dificultad sobre todo en materia de recursos pues tuvieron que iniciar con recursos de SGP-Educación – Prestación del Servicio.

Fuente: Respuesta dada por los ETC seleccionados. Elaboró CGR

Anexo No. 10 Evidencias contribución acceso con permanencia

ETC	Contribución y/o medición del acceso con permanencia
Antioquia	Encuesta para identificar los factores de deserción escolar, aplicadas a 618 establecimientos educativos a los 117 Municipios no certificados. Se tienen identificada la deserción sobre el total de la población escolar, pero no específicamente cuántos por alimentación escolar.
Apartadó	<p>"Entendido que el Programa de Alimentación Escolar no es un programa nutricional, sino que está concebido como una estrategia para mejorar los niveles de acceso y permanencia de los estudiantes al sistema educativo, hemos detectado desde la Administración que muchos de nuestros estudiantes asisten a la institución para además de recibir sus clases, beneficiarse con el complemento alimentario que se brinda durante la Jornada Escolar y teniendo en cuenta los niveles de alta vulnerabilidad de muchos de nuestros estudiantes, éste complemento se constituye en su única fuente de alimentación diaria. Si bien, la medición del impacto no está estimada bajo un modelo econométrico que nos presente un resultado que relacione el motivo de deserción de un estudiante que es beneficiario del Programa de Alimentación Escolar, es decir, si el niño se focaliza en el PAE, porque se ha identificado que requiere ser beneficiario de la estrategia, pero en algún momento deserta del sistema educativo, no necesariamente quiere decir que la estrategia no tenga un impacto positivo para mejorar los niveles de permanencia, sino que existen otras variables asociadas a la deserción, que tienen que ver en su gran mayoría con la alta movilización de los padres de familia por cuestiones laborales o económicas. Sin embargo, la entidad ha realizado encuestas de satisfacción del Programa de Alimentación Escolar, de tal forma que se puede evidenciar la aceptación de éste y adicional ha realizado intervención con los estudiantes beneficiarios del Programa, de tal forma que se pueda evaluar los estados nutricionales de los estudiantes y acompañarlos en mejorar sus hábitos alimenticios a través de intervención profesional con Nutricionista.</p> <p>Finalmente, en la vigencia 2016 se inicia el levantamiento del Diagnóstico del Plan de Permanencia, en el que se evalúa el peso y la importancia que tienen las estrategias implementadas como método para garantizar el acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. En este punto anexamos los siguientes documentos como evidencia: Encuesta de Satisfacción del PAE realizada en 2015 Informe de Diagnóstico Nutricional 2015 Diagnóstico Plan de Permanencia Apartadó 2016- En el que se valoran las estrategias de permanencia"</p>
Bolívar	En relación con la medición de impacto en el comportamiento de los indicadores de acceso y permanencia es necesario tener en cuenta que la Gobernación de Bolívar inicio la ejecución el PAE en el año 2016 y para medir la evaluación de impacto año 2015-2016, es necesario contar con los indicadores de resultados en el año 2016 y hasta la fecha no se tienen los datos de deserción escolar para el año 2016, puesto que estos son tomados del proceso de matrícula del año 2017 y el ministerio no ha enviado los resultados finales de la matrícula 2017 en indicadores del 2017.

ETC	Contribución y/o medición del acceso con permanencia
Buenaventura	<p>Con las campañas realizadas desde la Secretaría de Educación distrital las cuales buscan una educación incluyente, donde a las instituciones educativas se les brinde las herramientas necesarias para impartir una formación integral, eso incluye esfuerzos económicos, técnicos administrativos para garantizar el acceso y la permanencia de los niños niñas y adolescentes matriculados en las instituciones educativas oficiales, hoy podemos decir que muchos estudiantes que estaban en sus casas y que por diversos motivos no asistían a establecimientos educativos, el programa de alimentación escolar se convirtió en esa luz de esperanza para aquellos niños niñas y adolescentes que si bien asisten al colegio con la intención de estudiar y de formarse académicamente, en muchos casos se veían en la obligación de abandonar sus estudios por la precariedad de sus hogares, lo que conlleva a una deficiente alimentación, engrosando así los niveles de deserción escolar. Para el 30 de noviembre de 2016 cerramos matrícula con un número total de 41.468 estudiantes, al 1 abril de 2017 contamos con 50.061 estudiantes matriculados. Esto se dio por diferentes factores, entre esos la disminución de la contratación con colegios no oficiales, se necesitó de todo el esfuerzo humano para que esa población que ya no estaría en el sector no oficial pasó al sector oficial, gracias a las estrategias de permanencia ofrecidas por la ETC entre las cuales se encuentra el programa de alimentación escolar. Hoy tenemos más niños en el sector oficial pero menos recursos para atenderlos con el programa de alimentación escolar PAE y es necesario decir que el programa de alimentación escolar PAE se encuentra desfinanciado, lo que dificulta en ocasiones que se preste un servicio de calidad, y en vez de inyectarle más recursos , el Ministerio de Educación le transfiere la responsabilidad a las ETC, para que se cofinancie el PAE a través de la bolsa común, pero también es claro que la ETC no cuenta con los recursos financieros suficientes para llenar en su totalidad el vacío.</p>
Cali	<p>Para medir la deserción escolar de cada año, el Ministerio de Educación Nacional remite a todas las entidades territoriales certificadas las estadísticas de deserción reales de cada vigencia teniendo en cuenta que el MEN realiza cruces de información de todas las ETC definiendo de esta forma cuales son los estudiantes desertores definitivos.</p> <p>El análisis recoge la caracterización de los estudiantes que desertaron en el transcurso del año 2015 (desertores intra-anales). Tenga en cuenta los siguientes aspectos metodológicos: La información proviene del seguimiento mensual de la matrícula de los estudiantes de educación preescolar, básica y media (transición a undécimo) en su respectiva entidad territorial. (Es decir, no incluye ciclos de adultos). Se incluye todo el comportamiento de la deserción de estudiantes financiados con recursos públicos, tanto en establecimientos estatales como la contratación de la prestación del servicio educativo.</p> <p>Las cifras presentadas no recogen tasas de deserción, sino que corresponden a la caracterización de los desertores en 2015 de la entidad territorial y la forma como se distribuyen según sus distintas condiciones territoriales, educativas, familiares e individuales. Para el año 2016 no han sido reportadas las cifras oficiales de la deserción por parte de la oficina de planeación del Ministerio de Educación nacional, pero se tienen cifras de 2012-2015.</p>
Caquetá	<p>Conforme al seguimiento y monitoreo que se adelanta con cada uno de los actores del programa y según lo manifestado por cada uno de ellos, el programa ha generado gran impacto en cada uno de los titulares de derecho, ya que con el complemento que se le brinda, se motivan a asistir y permanecer en las aulas, lo que lleva a concluir que el programa minimizó el índice de deserción escolar en el departamento, cifras que se pueden corroborar en las matrículas 2015-2016 establecidas en el aplicativo SIMAT.</p>
Chocó	<p>Por las condiciones sociopolíticas étnicas y culturales de nuestras comunidades, como también por los hechos de violencia que se viven diariamente en nuestros territorios no permitirían definir con claridad y veracidad si se ha contribuido o no a la acceso con permanencia de nuestras niñas, niños y adolescentes en edad escolar a nuestras instituciones educativas, pero son de gran ayuda en el proceso de enseñanza y aprendizaje.</p>
Guaviare	<p>Teniendo en cuenta el comportamiento de la matrícula 2015- 2016 arrojado por el sistema de matrícula (SIMAT), se evidenció que hubo un incremento en la matrícula de 566 estudiantes en el departamento.</p> <p>Esto nos permite afirmar que se contribuyó con el acceso y la permanencia de nuestros NNAJ matriculados en las I.E oficiales del Departamento.</p>

ETC	Contribución y/o medición del acceso con permanencia																												
Ipiiales	La tasa de cobertura neta en 2016 fue de 74,64 % que mensualmente significa que es de 7,464 y en el período corrido de enero a abril de 2017, es de 71,16 lo que significa que mensualmente es de 7,9%, comparado entre los dos años del incremento neto del acceso a cobertura es de 0,5% mensual y en el área rural, donde la Administración Municipal cubre el 100% de la población el hecho de contar con alimentación escolar es un incentivo para que los titulares del derecho no falten a clase.																												
Jamundí	<p>El Programa de Alimentación Escolar brinda un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes, registrados en el Sistema de Matrícula -SIMAT- como estudiantes oficiales; en este orden de ideas unos de los objetivos primordiales es el de contribuir al acceso y la permanencia al sistema educativo de los NNA, mediante el fomento de estilos de vida saludable, que permita mejorar su capacidad de aprendizaje a través del suministro del Completo.</p> <p>De acuerdo a lo evidenciado en la supervisión del PAE, se ha tenido un impacto positivo en la población escolar, mayormente en las IE de ubicadas en zonas rurales, donde se ha venido brindando una mayor cobertura, beneficiando los estudiantes desde la educación preescolar hasta la media.</p> <p>Se anexa evidencia video de vistas a la IE y entrevistas a los diferentes actores del Programa.</p>																												
Magdalena	<p>El Programa de Alimentación Escolar ha impactado positivamente en el acceso con permanencia de los estudiantes del sistema educativo oficial, primordialmente en la disminución de los niveles de deserción y desnutrición, garantizando así la permanencia en las aulas de clases, mejorando la calidad de vida de los estudiantes y de la educación en general; cómo podemos ver en la gráfica la deserción bajó para la vigencia 2016 en el Magdalena, garantizándola través del programa PAE la permanencia escolar en nuestras instituciones educativas oficiales.</p> <table border="1" data-bbox="428 1016 1305 1136"> <thead> <tr> <th></th> <th>2011</th> <th>2012</th> <th>2013</th> <th>2014</th> <th>2015</th> <th>2016</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Deserción por año</td> <td>8.055</td> <td>13.183</td> <td>8.499</td> <td>5.799</td> <td>14.096</td> <td>7.216</td> </tr> <tr> <td>Consolidado SIMAT año</td> <td>218.460</td> <td>212.374</td> <td>221.689</td> <td>211.378</td> <td>210.727</td> <td>187.483</td> </tr> <tr> <td>Porcentaje de deserción</td> <td>3.69%</td> <td>6.21%</td> <td>3.83%</td> <td>2.74%</td> <td>6.69%</td> <td>3,80%</td> </tr> </tbody> </table>		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Deserción por año	8.055	13.183	8.499	5.799	14.096	7.216	Consolidado SIMAT año	218.460	212.374	221.689	211.378	210.727	187.483	Porcentaje de deserción	3.69%	6.21%	3.83%	2.74%	6.69%	3,80%
	2011	2012	2013	2014	2015	2016																							
Deserción por año	8.055	13.183	8.499	5.799	14.096	7.216																							
Consolidado SIMAT año	218.460	212.374	221.689	211.378	210.727	187.483																							
Porcentaje de deserción	3.69%	6.21%	3.83%	2.74%	6.69%	3,80%																							
Nariño	En el Departamento de Nariño se evidencia que el Programa de Alimentación Escolar – PAE cumple con su objeto fundamental relacionado con garantizar el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes al sistema educativo oficial, puesto que la oferta de cupos PAE es de 156.882 los cuales se distribuyen en los diferentes establecimientos educativos, donde con corte a matrícula del 1 de diciembre de 2016 se atendieron 155.246 cifra validada por el Ministerio de Educación Nacional que comparada a 29 de febrero de 2016 (SINEB) era de 155.799, diferencia de 553 estudiantes que desertaron del sistema educativo por factores incontrolables, tales como: los estudiantes ya no quieren ir al colegio, embarazo a temprana edad, trabajo infantil, proliferación del moto taxismo, actividades agrícolas y pecuarias en procura de un jornal promedio entre \$20.000 y \$25.000. La Secretaría de Educación hace grandes esfuerzos y por tal razón tan solo se tiene un retiro de estudiantes del 0.35% de la matrícula oficial.																												

Fuente: Información aportada por ETC seleccionadas. Elaboró: CGR

Referencias Bibliográficas

- Aldunate, E., & Córdoba, J. (2011). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. CEPAL-Serie Manuales. <https://doi.org/Available>
- Bonnefoy, J. C. (2005). Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. Retrieved from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf
- Charbit, C., & Michalun, M. V. (2009). Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government. *OECD Working Papers on Public Governance*, (14), 188. <https://doi.org/10.1787/221253707200>
- Cohen, E., & Franco, R. (2005). *Seguimiento y evaluación de impacto de los programas de protección social basados en alimentos en América Latina y el caribe*. *Cepal* (Vol. 2005).
- Coller, X. (2005). *Cuadernos Metodológicos . Estudio de Casos 30*. CIS, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 87 (1993).
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 115.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 489 (1998). Retrieved from <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=186>
- Congreso de la República de Colombia. Ley 715 (2001).
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1530 (2012).
- Congreso de la República de Colombia. Ley 872 (2013).
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1753 (2015). Bogotá.
- CONPES. CONPES 151 (2012).
- Corte Constitucional. (2000). Sentencia T-618.
- Corte Constitucional. (2014). Sentencia T-273. Bogotá D.C.
- DAFP, D. A. de la F. P. (2011). Guía para la administración del riesgo. *Daftp*. Retrieved from <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/1592.pdf/73e5a159-2d8f-41aa-8182-eb99e8c4f3ba>
- DAFP, D. A. de la F. P. (2014). Manual técnico del modelo estándar de control interno para el estado colombiano MECI 2014, 1–132. Retrieved from http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=2162
- DAPR. (2009). Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000.
- DNP, D. N. de P. (2009). Guía metodológica para la formulación de indicadores. Retrieved from http://www.bogota.unal.edu.co/planeacion/download/documentos-enlaces/DNP_Guia_Metodologica_Formulacion_-_2010.pdf
- DNP, D. N. de P. (2014). *Tomo I y II Plan Nacional de Desarrollo*.
- DNP, D. N. de P. (2016). Distribución de los Recursos del Sistema General de

- Participaciones (SGP-07), 7.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Gobierno Nacional. (2013). Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012-2019.
- ICBF. (2010). *Lineamientos Técnico Administrativos y Estándares del Programa de Alimentación Escolar*. Bogotá D.C.
- INTOSAI, C. de N. P. de la I. ISSAI 300 (2014). Austria.
- MEN, M. de E. N. (2012). Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo. Bogotá D.C.
- MEN, M. de E. N. (2015a). Decreto 1852 de 2015. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- MEN, M. de E. N. Resolución 16432 (2015).
- MEN, M. de E. N. (2016a). Imagen Historia PAE. Bogotá D.C. Retrieved from http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-349950_recurso_2.jpg
- MEN, M. de E. N. (2016b). Informe Trimestral Programa de Alimentación Escolar en las 95 ETC. Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto 4110 (2004).
- Presidencia de la República de Colombia. (2005). Decreto 1599. Bogotá D.C. Retrieved from <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16547>
- Repetto, F., & Fernández, J. P. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Salcedo, R. (n.d.). *Auditorías de desempeño*.