

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA



FACULTAD DE POSTGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUADA

ESPECIALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

TEMA:

**LA CORRUPCIÓN EN LOS CONTRATOS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN
COLOMBIA Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO DE LOS NIÑOS.**

LINEA CENTRAL

DERECHO PARA LA JUSTICIA Y LA INCLUSIÓN SOCIAL

LÍNEA PRIMARIA

TEORÍA DEL DERECHO, DE LA JUSTICIA Y DE LA POLÍTICA

AUTORAS:

DÍAZ CHAVARRÍA LINA MARCELA

PEDREROS DELGADO YEIMY ALEJANDRA

ASESOR

DAVID GARCÍA VANEGAS

BOGOTÁ DC.

2017

CONTENIDO

PROBLEMA, HIPÓTESIS, OBJETIVOS

Problema

Proposiciones problemáticas

Justificación del problema

Hipótesis

Objetivos

ESTADO DEL ARTE

Resúmenes Analíticos de Investigación (RAI)

RAI 1

RAI 2

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Análisis de la Normatividad existente y vigente en Colombia sobre los contratos de alimentación escolar.

Entes de control que regulan la adjudicación y ejecución de los contratos de alimentación escolar en Colombia.

La corrupción en los contratos de alimentación escolar en Colombia.

1. Modalidades de contratación
2. Un mismo proveedor con 3 o más contratos

Departamentos e instituciones con mayor índice de corrupción en contratación de alimentación escolar.

La corrupción en los contratos de alimentación escolar en Colombia

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

BIBLIOGRAFÍA

Normatividad

Páginas web

PROBLEMA, HIPÓTESIS, OBJETIVOS

Problema

Proposiciones problemáticas

Interrogativa

¿Cuál es el impacto de la falta de control en los contratos de alimentación escolar en el desarrollo de los niños?

Afirmativa

El desconocimiento de la normatividad es la causa de la corrupción en los contratos de alimentación escolar

Negativa

El inadecuado control la contratación del suministro de alimentos a los menores de edad incide en un marco de corrupción.

Formulación del problema

Los contratos de alimentación escolar denotan falta de control y supervisión que incide negativamente en la atención y protección que merece dicha población.

Justificación del problema

En los últimos días se han presentado en el país varios casos en relación a la corrupción que se maneja en los contratos de alimentación escolar, es importante establecer cuáles son las fallas a la hora de realizar los procesos de selección de estos contratistas, pues no solo generan la desviación de recursos públicos, sino que, además, están afectando el desarrollo y nivel académico de los niños, situaciones que repercuten en su entorno social y personal.

Hipótesis

Es deber constitucional del Estado proteger especialmente a los niños en lo que corresponde a sus primeras fases de desarrollo, una de esas formas es a través de los contratos de alimentación escolar, de los que las noticias informan vienen siendo ejecutados de manera irregular, por lo tanto, se hace necesario analizar si las entidades estatales vienen o han implementado controles adecuados en la adjudicación y ejecución de este tipo de contratos.

Objetivos

General

Analizar si las entidades estatales vienen o han implementado controles adecuados en la adjudicación y ejecución de contratos de alimentación

Específicos

Analizar el fundamento jurídico-administrativo de los contratos de alimentación escolar.

Identificar los posibles factores o elementos que propician la corrupción en los contratos de alimentación escolar.

Identificar cuáles son los Departamentos con Mayor influencia de corrupción en los contratos de alimentación escolar.

ESTADO DEL ARTE

Resúmenes Analíticos de Investigación (RAI)

RAI 1

Tema: Impacto de los Subsidios Escolares en el Rendimiento Académico - El Programa de Restaurantes Escolares de Medellín

Investigador: Garcés Ceballos José David.

Institución: EAFIT Medellín, con apoyo del ICFES.

Tipo de trabajo: Investigación aplicada.

Problema:

Se ha enfatizado que invertir en la nutrición de individuos en edad escolar, especialmente en educación primaria, trae mayores retornos que las inversiones nutricionales en la edad adulta debido al mayor tiempo de recuperación de la inversión. No obstante, algunos programas de nutrición se han extendido a toda la población escolar, justificándose en que la desnutrición moderada altera otros procesos asociados como competencias comportamentales. Lo anterior establece la posibilidad de una relación indirecta entre el estado nutricional, las políticas públicas de alimentación escolar, el rendimiento académico obtenido, la retención y la asistencia. Así, los programas de nutrición en estudiantes mayores pueden no tener efectos directos en el desarrollo cognitivo del estudiante, pero sí pueden mejorar su asistencia y atención en clase, con posibles resultados en su rendimiento académico. Es por esto que se espera que los programas de alimentación escolar puedan obtener tanto mejoras nutricionales como académica, además de que disminuyen la pérdida de recursos invertidos en educación, pues el bajo retorno de ésta debido a problemas nutricionales se convierte en un impuesto escondido para la comunidad.

Hipótesis:

En general, las intervenciones nutricionales consiguen mejoras educativas porque corrigen fallas de mercado relacionadas con la incapacidad de algunas familias de acceder a mejores niveles de alimentación y educación. Igualmente son una forma de sacar personas de trampas de pobreza, donde una alimentación deficiente lleva a un bajo desarrollo mental, impidiendo un mayor aprovechamiento de la educación. Asimismo, se espera que individuos mejor alimentados y educados alcancen mayores niveles de acumulación de capital humano y

mayor productividad. Finalmente, desde el punto de vista de la evaluación de políticas públicas, porque aumenta la eficacia de otras políticas encaminadas a aumentar la movilidad social, mejorar la calidad de vida y alcanzar mayores niveles de calidad educativa.

De acuerdo con este último punto, los programas de alimentación escolar se deben evaluar porque es deseable determinar si la política tuvo los efectos esperados, permitiendo identificar relaciones entre el programa y los resultados obtenidos y porque dependiendo de la eficiencia en los resultados, se determinaría si el gasto público tiene mejores usos alternativos.

Objetivos:

Evaluar el impacto del Programa de Restaurantes Escolares (PRE) en la ciudad de Medellín sobre el rendimiento académico de los estudiantes, medido por los resultados de la prueba SABER 11 para el año 2010.

Identificar a los beneficiarios del Programa en cada una de las Instituciones Educativas (IE) oficiales del Municipio de Medellín.

Identificar claramente el mecanismo de asignación al tratamiento, contrastarlo con la información disponible para cada estudiante.

Desarrollo

Estado del arte:

En la evaluación de impacto de programas de alimentación escolar como el Programa de Desayunos Escolares del Perú (PDE) (Rojas D. et al., 2003 y Cueto y Chinen, 2008) y “Feed Me Better”, un programa de mejoramiento de los almuerzos escolares de las escuelas de Greenwich, Inglaterra (Belot y James, 2011). Las evaluaciones de los programas antes mencionados, si bien difieren en la metodología utilizada –pruebas de medias, de independencia y análisis de varianza; modelos jerárquicos lineales y diferencias en diferencias, respectivamente–, concluyen que los efectos son diferentes según el contexto. Sin embargo, algunos de estos estudios se interesan en identificar los efectos del programa en el estado nutricional o en otros resultados como la asistencia, y no siempre en el rendimiento académico. Entre estos cabe resaltar los hechos sobre los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (Attanasio y Vera-Hernández, 2004) y sobre el programa Familias en Acción (Attanasio et al., 2005; Attanasio y Gómez, 2006; DNP, 2008; García y Hill, 2009; Aguilar y Siza, 2010), los cuales encuentran efectos Evaluación del Impacto del PRE en el Rendimiento Académico positivos sobre la asistencia de los estudiantes entre 12 y

17 años, pero sólo el estudio de García y Hill (2009) busca efectos en el rendimiento, encontrando que en los adolescentes es negativo. Aparte de estas evaluaciones se han llevado a cabo otros estudios que no han utilizado técnicas de evaluación de impacto y por ende no buscan efectos causales del programa sobre el logro escolar.

Caracterización del Programa de Restaurantes Escolares del Municipio de Medellín.

Bajo el nuevo CONPES, que reemplazó la política anterior nacional de nutrición, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en el 2010, junto con el Ministerio de la Protección Social, se encargaron de plantear los lineamientos técnico y administrativo para el funcionamiento del Programa de Alimentación Escolar en el 2010. Asimismo, el Municipio ha venido ampliando la cobertura del Programa, pasando en el 2010 a subsidiar al 50% de la población beneficiaria y actualmente al 100% con la resolución 159 de 2010. Sobre este marco legal, técnico y administrativo expuesto cabe resaltar que por los lineamientos técnico y administrativo planteados por el ICBF y el Ministerio de la Protección Social, se estableció como objetivo general el aumento del desempeño académico, al igual que las modalidades de aplicación del programa que son: Desayuno, Almuerzo –Viveres–, Desayuno Preparado y Vaso de Leche Escolar.

Modelo Conceptual

El modelo conceptual sigue una función de producción de educación basada en el diseño de Olivera (2003), con el que evaluó el impacto de la política educativa Desayuno Escolar en la retención estudiantil del sistema educativo público en Cochabamba – Bolivia, así, los ingresos del municipio destinados al PRE deben ser iguales al monto destinado para el Programa y al aporte de los padres de familia. Asimismo, el costo del programa depende del costo y la cantidad de insumos a utilizar en el, según el número de estudiantes beneficiarios. Entonces, el proceso de maximización se puede plantear como: la cantidad óptima de insumos necesarios para el proceso educativo que debe brindar el municipio.

Metodología y Datos

Para evaluar el impacto del Programa de Restaurantes Escolares del Municipio de Medellín sobre el rendimiento académico de sus beneficiarios, se utilizaron como insumos los resultados de 1) la prueba SABER 11 para el 2010, 2) la información contenida en el sistema Matrícula en Línea de la Secretaría de Educación del Municipio de Medellín para ese mismo año, 3) el puntaje de los estudiantes en el SISBEN con base en la encuesta de 2008, y 4) la

base de datos del Sistema de Medición de la Calidad de las Instituciones Educativas de Medellín para el año 2010. Para poder utilizar la información de las cuatro bases de datos se realizaron cinco procesos: 1) identificación de los individuos en Matrícula en Línea en el 2010; 2) identificación de todos los individuos en la base de datos de SABER 11; 3) identificación de los individuos en la base de datos del SISBEN 2008, 4) unión de la base de datos de SABER 11 con las de Matrícula en Línea y SISBEN a nivel de individuo a través de las variables de identificación de los estudiantes, y finalmente 5) unión de la información institucional a nivel de colegio. Ésta es de corte transversal a nivel de individuo para los estudiantes en grado 11 en el año 2010 en Instituciones Educativas oficiales del Municipio de Medellín, incluyendo variables de identificación del estudiante, puntaje obtenido en las diferentes áreas de la prueba SABER 11, junto con variables socioeconómicas del estudiante y su hogar recolectadas en las pruebas SABER, el puntaje del estudiante en SISBEN en el año 2008 como medida de pobreza, si el estudiante es víctima de desplazamiento, y una variable que identifica si él participa o no en cualquiera de las modalidades del Programa, al igual que variables institucionales como la tasa de extra edad al momento de presentar la prueba y la tasa de aprobación de grado 11. De 2907 estudiantes en grado 11 en el sistema matrícula en línea se encuentran 2184 estudiantes en la base de datos de SABER 11 del año 2010 (75.13%, el resto son estudiantes que con discrepancias en el grado reportado en las bases de datos). De estos se encontraron 2159 estudiantes en la base de SISBEN 2008, conformando una muestra con información completa incluyendo el puntaje SISBEN. Al incluir la información institucional, se identificaron 1946 estudiantes. Para ello se buscó un grupo de individuos que fueran elegibles pero no tratados (estudiantes de colegios oficiales) como grupo de tratamiento, y otro similar al grupo de pero no elegible (estudiantes de colegios no oficiales), buscando que el efecto promedio del tratamiento sobre los tratados no sea estadísticamente diferente de cero.

Resultados:

Los resultados de las estimaciones del impacto del Programa de Restaurantes Escolares en el logro académico de los beneficiarios se presentan en tres partes. Primero, se presenta el cálculo de la probabilidad de participación en el tratamiento; luego se muestra el efecto del PRE controlando por variables observables que influyen en el resultado final a través de dos estimaciones: una solamente con la información de los estudiantes y otra con la

submuestra que contiene los datos institucionales; finalmente, se enseñan las pruebas de robustez de las estimaciones. Los cálculos fueron hechos con y sin reemplazo con el fin de probar si cambios en la varianza del estimador afectan el resultado final

Cálculo de la probabilidad de participación.

Para comprobar la calidad del emparejamiento, en se encuentra el resultado de un modelo Probit con la participación en el programa como variable dependiente y las variables de selección, junto con la probabilidad de tratamiento, como variables independientes. Allí se observa que al controlar por la probabilidad de asignación al tratamiento, las demás variables no resultan significativas para explicar la participación, por lo cual se puede asegurar que la probabilidad contiene toda la información relevante para explicar la asignación.

Efecto promedio del tratamiento sobre los tratados.

De estas variables, resultaron significativas para la estimación estar o no en estrato tres, el nivel educativo bajo y medio de ambos padres y la jornada sabatina –nocturna. Así, ser beneficiario del programa disminuye el puntaje en el área de Lenguaje entre 0.77 y 1.14 puntos; en Ciencias Sociales entre 1.33 y 2.12 unidades y en Biología casi una unidad. Respecto al uso del primer o segundo pareo, los resultados no difieren significativamente.

Robustez de las estimaciones.

La robustez de los resultados presentados fue probada de distintas formas. Primero, se probó la sensibilidad del pareo frente a posible heterogeneidad no observada entre los tratados y los no tratados, para corroborar si el efecto del tratamiento que fue estimado está o no sesgado; luego, se examinó la calidad del grupo de control seleccionado con el fin de establecer si las diferencias entre los tratados y los no tratados se deben a algo diferente al tratamiento; finalmente, se comprobó la calidad de los resultados principales comparándolos con otras especificaciones para calcular la probabilidad de participación y con diferentes valores para la distancia máxima permitida entre los individuos tratados y aquellos con quienes se va a comparar. Así, se estableció que hay cierto grado de heterogeneidad en los resultados obtenidos aún luego de controlar por posible sesgo en la variable dependiente.

Discusión

Este estudio buscó evaluar el impacto del Programa de Restaurantes Escolares en el rendimiento académico de los estudiantes beneficiados por él. Para cumplir tal objetivo, se caracterizó tanto al proyecto como a sus usuarios a través de estadística descriptiva e

información legal, y se estimó el impacto del Programa en el rendimiento académico. Así, se encontró que si bien el programa busca aumentar la retención escolar, su principal meta es mejorar el rendimiento académico, en especial en la población en edad escolar con mayores riesgos socioeconómicos. Respecto al cumplimiento de su objetivo, la estimación del impacto del programa indica la existencia de efectos significativos pero irrelevantes luego de seguir las recomendaciones de Behrman (1996) y Behrman et al., Evaluación del Impacto del PRE en el Rendimiento Académico. Este resultado debe ser revisado teniendo en cuenta las características poblacionales y las del programa, tanto en lo relacionado con su operación como con su mecanismo de focalización. Futuros estudios deben usar datos panel del estudiante con información de participación en el programa en cada una de sus modalidades, ya que por un lado es importante conocer la intensidad del programa, es decir el número de años que cada estudiante ha sido beneficiario del programa, y en segundo lugar es importante estimar los efectos de largo plazo en los estudiantes beneficiados durante primaria.

RAI 2

Título: Diseño de un proceso de auditoría de gestión al programa de provisión de alimentos aplicada a las adquisiciones para la alimentación escolar en el Ecuador

Autora: Mayra Susana Morillo Godoy

Tipo de trabajo: Monografía de grado para Ingeniera en contabilidad y auditoría, contadora pública autorizada.

Institución: Universidad Central del Ecuador. Facultad de Ciencias Administrativas. Carrera de Contabilidad y Auditoría.

Año: 2012.

Desarrollo:

Aspectos generales del programa de provisión de alimentos. Auditoría de gestión aplicada al área de planificación de provisión de alimentos (Compras).

El programa de Compras Públicas de Alimentos (PCPA), adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), fue creado mediante Acuerdo Ministerial No. 01475 de 31 de marzo de 2009 busca satisfacer las necesidades de las comunidades menos desprotegida y vulnerables en especial de los niños y niñas.

Estos programas buscan satisfacer los requerimientos de adquisiciones de los programas sociales de alimentación y nutrición con alimentos que cumplan con las

especificaciones de calidad establecidas por los programas, proveer servicios complementarios de certificación, almacenamiento y distribución, que permitan garantizar la provisión oportuna y de calidad de los alimentos requeridos por los programas, generar oportunidades que permitan incorporar a pequeños productores locales en los procesos de compra, promover innovaciones a los procesos que dinamicen la provisión de alimentos y servicios complementarios de certificación, almacenamiento y distribución.

Auditoría de gestión aplicada al área de planificación de provisión de alimentos (compras)

Dentro del desarrollo del programa Provisión de Alimentos se evidencio que era muy común caer en errores que afectaran el desarrollo de las actividades ya que estas no contaban con un proceso de Auditoria de Gestión que garantizara el correcto desarrollo de cada una de las etapas Compras, Logística y Monitoreo, Pagos. Una auditoria de Gestión se enmarca íntegramente en cuatro fases que son:

Fase I Planificación

La planificación de la auditoría de gestión aplicada el área de compras debe basarse en la comprensión de dicha actividad en cuanto a sus sistemas de administración y control la naturaleza de sus transacciones y las leyes a las que se rigen, la planificación debe ser documentada como parte integral de los papeles de trabajo esta es flexible puesto que puede ser modificada de acuerdo a como se vaya presentando la auditoria en cada una de las áreas.

El auditor realiza una planificación preliminar para familiarizarse con el entorno con el objeto de apreciar a simple vista los problemas existentes para determinar los puntos críticos esta información la obtiene a través de entrevista, visitas a las instalaciones determinación de indicadores de gestión.

Posteriormente realiza un análisis de la información recopilada el principal propósito es evaluar los riesgos de auditoria que se presenten en dicha área.

Dentro de esta etapa son muy importante los papeles de trabajo elaborados por el auditor en los cuales se registra la información obtenida con la realización de pruebas durante la auditoria los cuales sirven de soporte al momento de emitir el informe, estos papeles deben cumplir unas condiciones se deben redactar en forma correcta, no deben tener enmendaduras, los papeles de trabajo son de propiedad de la firma auditora. Los papeles de trabajo se mantendrán en tres tipos de archivos

- Permanente
- De planificación
- Corriente

El auditor en el desarrollo de la auditoria en sus papeles de trabajo maneja índices, referencias, marcas de auditoria que permiten identificar, clasificar y dejar constancia de las pruebas y técnicas que se aplicaron en el desarrollo de una auditoria.

Fase II Ejecución Del Trabajo

Dentro de la ejecución del trabajo se contempla la programación la cual consiste en aplicar los procedimientos mediante la utilización de los papeles de trabajo los cuales a su vez ayudaran evidenciar los hallazgos que se presentaran en el informe.

Se establecen los objetivos de la auditoria y las actividades mediante las cuales se va realizar la evaluación del control interno y de los resultados. La evaluación se concentrará en los procesos de la entidad, de fijación de objetivos, de análisis de los riesgos y gestión de cambios, incluyendo sus vinculaciones y su relevancia para las actividades de la entidad.

Existen diversos métodos para la documentar el conocimiento del Control Interno por parte del auditor, los cuales no son exclusivos y pueden ser utilizados en forma combinada para una mejor efectividad. Para la Auditoría de Gestión aplicada el área de compras, se aplicarán los siguientes:

- Método descriptivo
- Método Grafico
- Método de Cuestionario

Medición del Riesgo de Auditoria

Los riesgos de auditoría pueden estar presentes dentro del trabajo que realiza el auditor puesto que estos no están exentos de cometer errores y omisiones de importantes significación los mismos que pueden influir en la evaluación que se verá reflejada en la elaboración del informe haciendo necesario la identificación de riesgos que se pueden presentar en el proceso.

Los tipos de riesgos que se pueden presentar son:

- Riesgo inherente
- Riesgo de control
- Riesgo de Detección

Aplicación de Técnicas De Auditoria

Son los métodos prácticos de investigación y prueba que el auditor utiliza para poder lograr obtener información y comprobación necesaria para emitir su opinión.

- Técnicas de Verificación Ocular: Comparación, Observación, Revisión Selectiva, Rastreo
- Técnicas de Verificación Verbal: Indagación, Entrevistas, Encuestas
- Técnicas de Verificación Escrita: Análisis, Tabulación, Conciliación, Confirmación
- Técnicas de Verificación Documental: Comprobación, Computación, Procedimientos de Auditoria

Evidencia de la Auditoria

La evidencia es la información que se utiliza en auditoría para determinar si la información que se presenta de acuerdo al criterio establecido.

Entre los tipos de evidencia se encuentran los siguientes:

- Evidencia física
- Evidencia Documental
- Evidencia Testimonial
- Evidencia Analítica

Fase III Comunicación De Resultados

La comunicación de resultados en esta fase se ve plasmado el producto final del trabajo de Auditoría de Gestión lo que constituye el informe de auditoría, cuyo éxito radica en convencer a los administradores sobre la importancia de las recomendaciones contenidas en este y de su implementación en la institución para poder lograr mejorar, ya que de nada sirve haber realizado una excelente evaluación de los elementos de la gestión al programa Provisión de Alimentos si al final las recomendaciones fruto de las mismas no van a ser tomados en cuenta en la institución.

Fase IV Seguimiento

El seguimiento es una fase posterior a la finalización de la auditoría y su objetivo se resume en una verificación en dos sentidos, uno que la institución y sus áreas auditadas hayan cumplido con la implementación de las recomendaciones (y disposiciones) de acuerdo con los

plazos acordados, y el otro, que haya elevado sus niveles de eficiencia, efectividad y economía a raíz de esa implementación.

Posteriormente a la entrega del informe a la institución auditada, los auditores deberán recibir la respuesta enviada por la administración de la institución auditada, en la cual adjunta un plan de mejoramiento o cronograma con los plazos para implementar las recomendaciones (y disposiciones) giradas en el informe de auditoría de gestión.

La finalidad de esta fase es:

- Verificar el cumplimiento del plan de implementación de las recomendaciones de acuerdo con los plazos acordados.
- Verificar que se hayan elevado los niveles de eficiencia, eficacia y economía a raíz de esa implementación.
- Elaborar un informe sobre la implementación de las medidas correctivas que deben contener la descripción del estado de situación del área y las nuevas recomendaciones.
- Elaborar un informe definitivo de seguimiento

Auditoría de gestión aplicada a los pagos

La auditoría de gestión al área financiera encargada de realizar los pagos consiste en el examen comprensivo de planes, programas y operaciones que cumple la institución, cuyo propósito es la evaluación de los documentos, operaciones para determinar si reflejan sus actividades en forma razonable su situación y los resultados de sus operaciones, con el fin de medir el logro de los objetivos previstos, así como el cumplimiento de los objetivos.

La auditoría de gestión que se realizará a los pagos realizados por el Programa de Provisión de Alimentos a las adquisiciones de alimentos, se ha considerado necesaria para poder identificar la eficiencia y eficacia de sus actividades.

Fase I Planificación

Es una guía que será utilizada para el posterior trabajo de auditoría que se va a aplicar a los pagos que realiza la institución con relación a las adquisiciones de alimentos; esta fase facilita la determinación de los recursos necesarios, tales como: personal a utilizarse, crear las condiciones que permitan establecer los elementos de control de la calidad, alcance, metodología a emplear, plazos, etc.

Con el ánimo de recopilar la información el auditor puede manejar algunas técnicas como:

Visitas a las áreas: con la finalidad de poder observar y verificar de forma física el funcionamiento los procesos que se revisaran en la auditoria a aplicarse.

Entrevistas: Están dirigidas a las autoridades que están encargadas del manejo de los pagos, para poder conocer cuáles son su expectativa con la aplicación de la auditoría, además de obtener información general sobre el área y su desenvolvimiento en este través de una serie de preguntas apropiadas.

Papeles de trabajo

Los papeles de trabajo son el conjunto de documentos preparados por un auditor, que le permite disponer de una información y de pruebas efectuadas durante el trabajo en la institución, así como las decisiones tomadas para formar su opinión.

Los papeles de trabajo que serán utilizados durante el transcurso están constituidos fundamentalmente por:

- Resúmenes de auditoría
- Notas de auditoría
- Extractos y copias de documentación

Tipos de papeles de trabajo

En función de la fuente de la que procedan los papeles de trabajo, éstos se podrán clasificar de la siguiente manera:

- Preparado por la entidad auditada: Estados financieros, escritura, contratos, acuerdos
- Preparados por el Auditor: Cuestionarios y programas, descripciones

Marcas

Son símbolos utilizados por el auditor para señalar en los papeles de trabajo el tipo de revisión y pruebas que se han efectuado.

Las marcas deben ser anotadas en cada papel de trabajo con lápiz rojo.

Indicadores de Gestión

Los indicadores son una referencia numérica generada a partir de una o más variables, que muestra aspectos del desempeño del componente auditado, permitiendo evaluar la gestión

empresarial mediante la determinación de los niveles de eficiencia, efectividad y economía del proceso administrativo.

Indicadores cuantitativos

- Indicadores de volumen de trabajo
- Indicadores de eficiencia
- Indicadores de Economía
- Indicadores de Efectividad

Indicadores cualitativos

Esta clase de indicadores no miden en forma numérica una actividad sino más bien que establece a partir de los principios generales de una sana y adecuada administración.

Análisis de los indicadores

Los indicadores permiten a los directivos orientarse para saber hacia dónde deben concentrarse los esfuerzos, son un criterio, una visión clara y concisa de la realidad que se presenta en el área examinada

Fase II Ejecución Del Trabajo

En esta etapa, como indica el título, es donde se ejecuta propiamente la auditoría, por lo que se deberá:

- Verificar toda la información obtenida verbalmente
- Obtener evidencia suficiente, competente y relevante
- Determinar que las pruebas efectuadas alcancen a comprobar las causas y condiciones que originan los incumplimientos y las desviaciones incurridas.

Evaluación del Control Interno Interadministrativo

Para poder tener una documentación adecuada de la información a la cual se ha evaluado el control interno se debe aplicar técnicas las cuales ayudan al auditor en su trabajo entre las cuales están:

- Descripción Narrativa
- Cuestionario

Evaluación Riesgo de Auditoria

Las evaluaciones de los Riesgos de Auditoria se hacen con el ánimo de conocer que es un riesgo y se puede decir que es Posibilidad de que un acontecimiento afecte en forma adversa el logro de los objetivos de una determinada área o actividad.

La evaluación de riesgos se puede llevar a cabo si se cuenta con un alto nivel de comprensión de los objetivos que persigue el área encargada de los pagos para poder entonces valorar la existencia o no de riesgos o irregularidades presentes en el cumplimiento de dichas actividades realizadas para cumplir con los resultados.

Evidencia de Auditoria

Se considera evidencia a las pruebas que obtiene el auditor durante la ejecución de la auditoría en los cuales se deja en manifiesto la certeza sobre los hechos que prueban y demuestran claramente éstos, con el objetivo de fundamentar y respaldar sus opiniones y conclusiones que consten en el informe.

Tipos de Evidencias

- Evidencia Física
- Evidencia Documental
- Evidencia Testimonial
- Evidencia Analítica

Fase III Comunicación de Resultados

El auditor encargado da a conocer a los funcionarios responsables de la institución que está siendo examinada, a fin de que, en un plazo previamente fijado, presenten sus comentarios o aclaraciones debidamente documentados, para su evaluación oportuna y consideración en el informe.

La comunicación de los resultados tiene como propósito proporcionar información útil y oportuna, tanto oral, como escrita, en torno a los asuntos más importantes que den la posibilidad de recomendar, en su momento, la necesidad de efectuar mejoras en las actividades y operaciones de la institución públicas.

Fase IV Seguimiento

Esta fase se realiza con el fin de observar si las sugerencias ya han sido acogidas e implantadas en la institución Los objetivos de la fase de seguimiento son:

- Verificar el grado de cumplimiento de las acciones correctivas sobre las recomendaciones u observaciones.
- Evaluar el impacto de la recomendación implantada para remediar las observaciones realizadas en el informe.

- Promover la actividad de control a efectos de lograr una alta eficacia de la auditoría realizada.

- Constatar la efectividad de las decisiones adoptadas por las autoridades de la institución para poder corregir los problemas.

Desarrollo del caso práctico de auditoría de gestión a las áreas de planificación y provisión de alimentos (compras) y área de logística y monitoreo.

Plan de Auditoria

Es el documento mediante el auditor expone el plan de trabajo de la auditoria y como la va desarrollar el cual incluye:

- Informe introductorio
- Los motivos de la auditoria
- Objetivos de la auditoria

El alcance de la auditoria

Es la revisión y evaluación de los elementos que conforman la gestión del Programa de Provisión de Alimentos en cual incluye:

- Recursos Necesarios (Humanos, Materiales)
- Distribución de trabajo y tiempo estimado (Determina cuanto tiempo va emplear en cada fase Planificación, Ejecución, Comunicación)
- Metodología de la Operación: Es determinar como va realizar el trabajo por ej mediante papeles de trabajo, aplicación de cuestionarios de control interno que permitirán evaluar cada uno de los componentes que se presentan en las áreas que están siendo evaluadas en el Programa de Provisión de Alimentos, los mismos que serán aplicados a los directores.

El auditor presentará un borrador del informe de Auditoría, con los respectivos papeles de trabajo debidamente referenciados y archivados, se dará lectura del borrador del informe ante los directores previo la presentación del informe de auditoría definitivo.

Contrato de Auditoria

Se debe tener proyectar la minuta del contrato de auditoria con su clausulas

- Contratante
- Objeto de Contrato
- Relación Personal

- Materia de contrato
- Obligaciones y Responsabilidades de la Empresa Auditora
- Obligaciones y Responsabilidades del programa de Provisión de alimentos
- Honorarios para la Auditoria
- Monto del contrato
- Plazo de duración del contrato

Se ejecutan cada una de las etapas programadas para el desarrollo de la auditoria.

Se realizan las visitas previas para tener en cuenta los aspectos generales de la institución como su nombre, actividad a la que se dedica, dirección, teléfono, fecha de creación, funcionarios principales. El recurso humano se empieza a recolectar la información para empezar a sustentar las evidencias.

Se aplican los cuestionarios de control interno, se realiza la evaluación del control interno y la medición de los riesgos.

Planificación de Provisión de alimentos (Compras)

Evidencia No 1 la empresa carece de manuales de funciones

Los empleados no cuentan con amplio conocimiento de las actividades, pero la falta de delimitación de funciones y responsabilidades pueden ocasionar pérdidas de tiempo y la disolución de responsabilidades. Por otro lado la falta de manuales puede también provocar una afectación en el rendimiento de los empleados nuevos que se incorporen al área al no poder encontrar ninguna guía para poder desempeñarse en sus funciones.

Evidencia No 2: Verificar si se receipta cotizaciones u ofertas de los proveedores para evaluar precios, calidad

Los documentos que soportan el proceso de adquisiciones no se encuentran debidamente sustentados con las ofertas que son requisitos previos para la compra por lo que debe estar en el archivo impidiendo de esta forma que se realice la revisión.

Evidencia No3: Determinar si las compras se realizan en base a los requerimientos de las órdenes de compras.

La falta de coordinación y organización del personal encargado de las adquisiciones provoca que algunas órdenes de compras no se encuentren físicamente sino tan solo son mencionadas en los documentos que respaldan el proceso como son actas y memorandos.

Evidencia No 4: Verificar que los procesos de compra cuenten con sus respectivos estudios de coyuntura.

La falta de documentación que respalde los informes técnicos presentados por el área de Investigación no ha permitido evidenciar las razones por las cuales se determina precios o presenta variaciones impidiendo de esta forma determinar la existencia o no de variaciones.

Evidencia No 5: Verificar la existencia de la documentación que respalde la compra de los productos requeridos para la Alimentación Escolar

Esto ocasiona que con el manejo inadecuado del archivo algunos de los procesos de adquisición de productos no cuenten con documentación de soporte para posteriores consultas ya sea por parte de auditoría como de los mismos integrantes del Programa.

Logística y Monitores

Evidencia 1: Seleccionar una muestra representativa de facturas que nos permita identificar si los responsables de bodega firman el documento que respalda que los productos recibidos han llegado acorde a lo solicitado.

Al ser recibida los productos por parte del bodeguero sin la documentación completa se está incumpliendo con las políticas del programa, así como también con las normas de control interno al no receptor la documentación de respaldo completa.

Evidencia No 2: Verificar que se realicen los reclamos y devoluciones cuando los productos o cumplen con las condiciones exigidas por el programa.

Se evidencia gran cantidad de devoluciones de productos por no cumplir con los requerimientos de la empresa y consecuentemente costos por almacenamiento, transporte entre otros.

Evidencia No 3: Inspeccionar que las instalaciones brinden las seguridades apropiadas a la mercadería contra robos, humedad y calor.

De acuerdo a las normas de control interno en cuanto a almacenamiento los ambientes asignados para el funcionamiento de los almacenes o bodegas, estarán adecuadamente ubicados, contarán con instalaciones seguras, y tendrán el espacio físico necesario

Evidencia No 4: Verificar la existencia de pruebas de control de calidad de los productos adquiridos.

Los documentos que soportan el proceso en lo correspondiente a verificación de calidad ayudan a poder determinar que el contenido de los productos se encuentra dentro de los requerimientos técnicos y nutricionales requeridos por el Programa.

Conclusiones y recomendaciones.

Conclusiones

- La auditoría de gestión formula y presenta una opinión sobre los aspectos administrativos, gerenciales y operativos poniendo énfasis en el grado de efectividad y eficiencia con que se han utilizado los recursos materiales, mediante modificación de políticas, controles operativos y acciones correctivas.
- Con el desarrollo de la Auditoría de Gestión al Programa de Provisión de Alimentos aplicada a las Adquisiciones para la Alimentación Escolar en el Ecuador se pudo concluir el objetivo general planteado que fue el de determinar la existencia de problemas o deficiencias en el cumplimiento de sus objetivos.
- La inexistencia de manuales dentro del Programa de Provisión de Alimentos ocasiona que el personal desconozca algunos procedimientos haciéndolos que sean realizados por simple intuición.
- Los indicadores de gestión que fueron aplicados a las áreas de planificación y provisión de alimentos (compras) como a la logística y monitoreo se tuvieron que elaborar tomando en cuenta se acoplen a las actividades que desarrolla la institución y así poder comprobarse que su cumplimiento sea el adecuado.
- Las instituciones públicas y en general todas las empresas obtienen varios beneficios de someterse a una auditoría de gestión, entre lo que resalta el poder conocer cuál es el grado de eficiencia, eficacia, ética con que se han realizado su trabajo durante un período determinado surgiendo la oportunidad de conocer sus falencias con miras a superarlas y poder mejorar su rendimiento.
- En el Ecuador son pocas las empresas que se someten a auditoría de gestión, en la mayoría se realizan auditorías financieras, por en el sector público es donde mayor incidencia tiene puesto que existe la necesidad de que los funcionarios públicos rindan cuentas a la ciudadanía de su gestión realizada, sin embargo esto no significa que las empresas del sector privado no deban someterse a este tipo de

auditorías, ya que en cualquier sector es importante poder evaluar y medir el grado de desempeño.

- En la auditoría de gestión no se evalúa el sistema de control interno como fase del proceso de auditoría, como es el caso de la auditoría financiera que se lo realiza con la finalidad de detectar fraudes y determinar las áreas críticas para establecer el alcance del trabajo previo a la auditoría. Al examinar la gestión se va evaluar el control interno presente en cada uno de los elementos de de gestión para determinar si ha existido eficiencia, eficacia, ética en las operaciones de la institución durante el período auditado.

- El Programa de Provisión de Alimentos, no se ha sometido a auditorías de gestión en el pasado por lo que no le ha permitido conocer sus falencias en esta materia, permitiendo así la oportunidad de mejorar.

Recomendaciones

- Se debe realizar de forma permanente una auditoría a la institución e es un elemento de vital importancia para la administración ya que le permite conocer a los directivos que tan eficiente y eficaz es la utilización de los recursos materiales, generando una buena práctica que, le pueda conducir exitosamente hacia el cumplimiento de sus metas.

- Tomar en cuenta e implementar los comentarios, conclusiones y recomendaciones realizadas en esta auditoría de gestión para que permitan a los directivos tomar decisiones correctivas en forma adecuada y oportuna.

- Se recomienda que el Programa de Provisión de Alimentos, considere a la auditoría de gestión como una herramienta útil que sirve para evaluar el desempeño en la gestión de las actividades que realiza para lograr sus objetivos y metas.

- Implementar manuales en los que se detalle las funciones de cada uno de los puestos de trabajo actuales para que el personal convierta este documento en una guía de trabajo oficial así como de uso obligatorio.

- Es saludable para la institución someterse a auditoría de gestión que le permitan conocer el grado de eficiencia, eficacia, ética con la que ha estado realizando sus actividades.

- Se recomienda que la institución por lo menos una vez al año evalúe su gestión ya que de esta también depende los resultados favorables o desfavorables que obtenga la institución.

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Los temas que se van a desarrollar en este trabajo de investigación, son los siguientes:

Análisis la normatividad existente y vigente en Colombia sobre los contratos de alimentación escolar

Entes de control que regulan la adjudicación y ejecución de los contratos de alimentación escolar en Colombia.

La corrupción en los contratos de alimentación escolar en Colombia.

Departamentos e instituciones con mayor índice de corrupción en contratación de alimentación escolar.

Análisis de la Normatividad existente y vigente en Colombia sobre los contratos de alimentación escolar.

Desde la Constitución Política de 1991, Colombia es un estado social y derecho que a través de los derechos fundamentales busca garantizar la dignidad humana de la personas, contribuyendo a que estas vivan de una forma digna, tengan derechos y puedan acceder a un buen servicio de salud, educación, trabajo, alimentación y tener una participación activa en la democracia del país.

Que la clase más baja tenga una mejor calidad de vida y algún día pueda salir de la pobreza.

Conforme a los Derechos contemplados en el Artículo 113 de la Constitución Política, el Estado Colombiano ha establecido una serie de programas que contribuyen al cumplimiento de estos derechos, como el Programa de alimentación Escolar (PAE), que promueve el acceso y la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones educativas a través de la entrega de un complemento alimentario.

A través la ley 715 de 2001 se determinan los recursos que serán asignados para la alimentación escolar.

Posteriormente en el año 2001 se realizó el diseño del plan de transferencia entre el ICBF y el PAE, en el 2013 MEN asume la ejecución y desarrollo del plan a través de la ley 1450 de 2011.

Actualmente se desarrollan estos programas según lo establecido en el Decreto 1075 de 2015, la resolución 16432 de 2015 por la cual se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y el Decreto 1852 del 16 de septiembre de 2015

Lo anterior, sin dejar de un lado lo establecido en la Ley 80 de 1993, que dispone las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales, al respecto las leyes 1150 de 2007, 474 de 2011, complementa la parte sustantiva y procedimental del tema, los Decretos 019 de 2012, 4170 de 2011 y 1082 de 2015, este último recoge los elementos de la ley 1150 de 2007 en tanto que los otros reglamentan los procesos de la contratación en los principios de selección objetiva, transparencia, publicidad.

Entes de control que regulan la adjudicación y ejecución de los contratos de alimentación escolar en Colombia.

El control al desarrollo de la actividad contractual estatal en Colombia se puede dar desde cuatro ópticas diferentes ligadas a los tipos de responsabilidades Fiscal, penal, Disciplinaria y Civil le corresponde al Estado colombiano a través de sus entidades ejercer control.

La contraloría General de la Republica según el Art 267 de la Constitución Política es la encargada de supervisar las actuaciones de los funcionarios públicos desde el punto de vista fiscal vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. La responsabilidad fiscal es una carga u obligación que tiene o puede llegar a tener un sujeto a favor del Estado, por las actuaciones dolosas o graves culposas de éste que se deriven de la afectación que con dichas conductas se produzcan al patrimonio público estatal.

La fiscalía General de La Nación perteneciente a la rama Judicial del poder público, ejerce control sobre los funcionarios públicos cuando comete faltas en la contratación estatal que son tipificadas dentro del código penal como delitos entre ellas podemos mencionar: el peculado, el cohecho, el prevaricato; o cuando exista por parte del servidor público un interés ilícito en la celebración de contratos, para provecho propio o de un tercero, en cualquier clase de contrato u operación en que deba intervenir por razón de su cargo o de sus funciones; o Cuando trámite cualquier actuación contractual sin el cumplimiento de los requisitos legales o

esenciales como la celebración o la liquidación del contrato, para obtener un provecho ilícito para si mismo, para el contratista o para un tercero.

La Procuraduría General de la Nación ejerce control Disciplinario sobre la contratación estatal como resultado de los actos o hechos de un funcionario o empleado, que sin tipificarse como un delito, son hechos y actos que perturban el normal, cabal y adecuado cumplimiento de las funciones asignadas a la persona.

Según artículo Publicado por la página Gerencia.com (<http://www.gerencia.com/sobre-la-responsabilidad.html>). La acción u omisión de las funciones de una persona, que de una u otra manera perjudique el correcto desempeño de un determinado ente, conlleva una responsabilidad y una sanción disciplinaria, sanción que será gradual según la gravedad o levedad de la falta, y de las consecuencias de esta.

Desde el punto de vista estatal, en Colombia el marco jurídico del control disciplinario actualmente está confinado por la ley 734 de 2002, el cual recae sobre los servidores públicos o los particulares que cumplan funciones públicas o labores de interventoría en los contratos estatales.

Por lo tanto, de acuerdo a las circunstancias de tiempo, modo en que se haya celebrado y ejecutado un acto administrativo, al servidor público se le aplicara lo establecido en los artículos 42 , 43 y 44 y subsiguientes de la ley 734 de 2002, de acuerdo a la responsabilidad desligada por sus actuaciones en la ejecución del contrato.

El control directo sobre la ejecución de los contratos estatales se ejerce a través de los interventores y supervisores designados por las entidades actividad regulada en el Art 83 de la ley 1474 Supervisión e interventoría contractual.

La corrupción en los contratos de alimentación escolar en Colombia.

La corrupción, está definida como el mal uso del poder público (gubernamental) para conseguir una ventaja ilegítima, generalmente secreta y privada, con beneficios económicos o políticos.

A lo largo de la historia moderna de Colombia uno de los factores de corrupción más recurrentes es el del tráfico de influencias para la asignación de los contratos a parientes o amigos de los ordenadores de gasto o funcionarios de rango medio y alto de la administración.

En la contratación del PAE la corrupción está dada concretamente en que no se está haciendo una selección objetiva de los contratistas sino que la mayor parte de las

adjudicaciones se están haciendo a través de la contratación directa, tal y como lo demuestra EL INFORME DE ACTUACIÓN ESPECIAL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR – PAE MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (MEN) – ENTIDADES TERRITORIALES CERTIFICADAS (ATLÁNTICO, BOLÍVAR, CESAR, CÓRDOBA, LA GUAJIRA, MAGDALENA Y SUCRE) publicado en abril de 2016 por La Contraloría General de la Nación.

A continuación se relaciona parte de estos hallazgos.

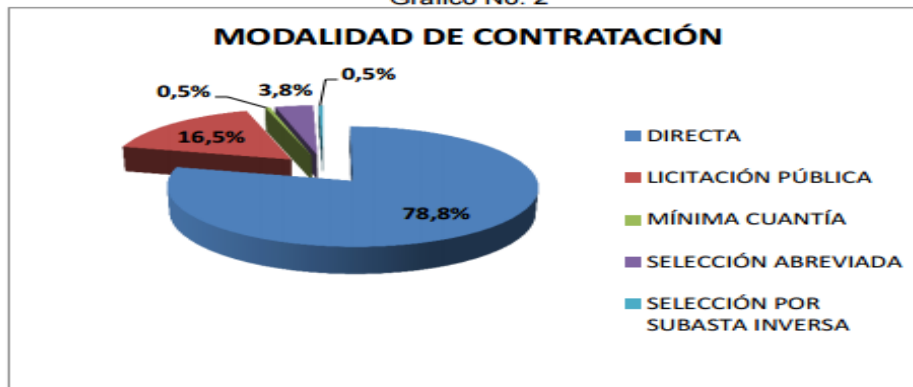
3. Modalidades de contratación

Cuadro No. 3.
MODALIDADES DE CONTRATACIÓN

MODALIDAD	NÚMERO DE CONTRATOS
Directa	167
Licitación Pública	35
Mínima Cuantía	1
Selección Abreviada	8
Selección Por Subasta Inversa	1
TOTAL	212

Cálculos CGR

Gráfico No. 2



4. Un mismo proveedor con 3 o más contratos

Cuadro No. 2.
OPERADORES CON 3 O MÁS CONTRATOS

OPERADOR	ENTIDAD TERRITORIAL	NÚMERO DE CONTRATO
ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES WAYUU DE WATUJAHIPAU	DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA	490 2015
		568 2014
	MUNICIPIO DE MANAURE	568 2014
	MUNICIPIO DE URIBIA	017 2015
		057 2015
ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES WUIMPALA DE LA GUAJIRA	DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA	519 2014
		451 2015
	MUNICIPIO DE MAICAO	519 2015
ASOCIACIÓN DE MANIPULADORES DE ALIMENTOS DEL CESAR - ASOALIMENTARCE	DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA	1503-2013
		398-2014
	DEPARTAMENTO DE MAGDALENA	398-2014

OPERADOR	ENTIDAD TERRITORIAL	NÚMERO DE CONTRATO
	DISTRITO DE SANTA MARTA	001 2014
		003 2015
		398-2014
	MUNICIPIO DE ARACATACA	003 2014
	MUNICIPIO DE CIÉNAGA	016 2014
		038 2013
	MUNICIPIO DE TIERRALTA	003 2014
MUNICIPIO EL COPEY	054 2014	
	056 2015	
CABILDO INDIGENA DEL RESGUARDO ISSA ORISTUNA ETNIA CHIMILA	DEPARTAMENTO DE MAGDALENA	501-2015
	DISTRITO DE SANTA MARTA	547-2014
COOPERATIVA DE SERVICIO DE MADRES COMUNITARIAS DE CERETÉ - COOTRADEMACOC	DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA	1524-2013
	MUNICIPIO DE SAHAGÚN	527-2014
		007 2014
		054 2014
		117 2014
CORPORACIÓN CORAZÓN PAÍS	DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA	436 2014
	MUNICIPIO DE MAICAO	436 2014
	MUNICIPIO DE MANAURE	051 2015
CORPORACIÓN GESTIÓN DE RECURSO SOCIAL Y HUMANO "GERS"	DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA	202 2015
	DEPARTAMENTO DE MAGDALENA	1139-2015
		201-2015
	MUNICIPIO DE BECERRIL	052 2014
MUNICIPIO DE MAICAO	154 2015	
FUNDACIÓN AMBIENTALISTA PLANETA AZUL	MUNICIPIO DE ARACATACA	S/N 2015
	MUNICIPIO DE ZONA BANANERA	03 20 006 2015
FUNDACIÓN ENLACE	DEPARTAMENTO DE SUCRE	1506-2013
		524-2014
	MUNICIPIO DE SABANAGRANDE	01 2015
	MUNICIPIO DE SANTA CRUZ DE LORICA	12 2014
		013 2015
		038 2014

En el informe de 800 páginas que realizó la Contraloría y que recoge 210 hallazgos, de los cuales 42 son fiscales por 12 mil 745 millones de pesos, 206 con connotación disciplinaria y 4 con presunto alcance penal, sobre el Programa de Alimentación ejecutado con recursos de la Nación que transfiere a través del Ministerio de Educación Nacional y del Sistema General de Participaciones en los siete departamentos de la Zona Caribe, se encontró alimentos descompuestos, cocinas y comedores inapropiados escasez de frutas, proteínas y verduras en los menús.

En las visitas realizadas por el ente de control a 143 Instituciones Educativas de 41 municipios de la Costa Atlántica desde julio de 2015, se encontraron varias fallas como:

- No se está entregando a los estudiantes el total de raciones contratadas, por parte de los operadores del Programa de Alimentación Escolar.
- En promedio se entrega apenas el 57% y sin embargo están cobrando y reciben el pago correspondiente al 100%.

- Tampoco existe control sobre la calidad de los víveres que se entregan en los comedores escolares y se observó que no suministran los insumos requeridos para los ciclos de menú, número de raciones y gramaje establecidos para los diferentes grupos de edad.

El estudio de la Contraloría encontró que las planillas de entrega de raciones presentadas por los operadores son diligenciadas por las manipuladoras, horas o días después de la entrega de los alimentos, por lo que no son un control efectivo de los beneficiarios que reciben diariamente cada tipo de complemento.

También se determinó que existen Instituciones Educativas en las que prestan servicio dos o más operadores y otras donde ningún operador presta el servicio de alimentación escolar ya que la Institución Educativa no fue priorizada.

Previamente, la ministra de Educación, Gina Parody, manifestó que se haría un “especial énfasis en denunciar a aquellos operadores que vulneren los lineamientos, afectando la calidad del servicio y de las raciones entregadas”.

“Los recursos de alimentación son sagrados y deben ser invertidos correctamente, no son un negocio”, explicó la ministra, por lo que realizó un llamado a “la Fiscalía, Procuraduría y Contraloría para que se tomen acciones tendientes a acabar con la corrupción que hay detrás de los dineros del Programa de Alimentación Escolar”. (Artículo Caracol Radio 17 de abril de 2016)

Departamentos e instituciones con mayor índice de corrupción en contratación de alimentación escolar.

En el año 2014 el Gobierno Nacional destinó para el PAE la suma de \$1.175.759 Millones a 95 entidades territoriales certificadas, y en 2015 fue de \$821.139 millones, la decisión para bajar este presupuesto es la inminente corrupción que se está dando en la contratación de la alimentación escolar.

Los Departamentos que mayor corrupción presentan son la Zona de la Costa, Chocó, los Santanderes y la Guajira (Revista Semana Educación, versión web, fecha 2016/04/05).

Por ejemplo, en la Guajira se descubrió por parte de la Contraloría que los recursos destinados a la alimentación de los niños, fueron desviados por un operador independiente, y según cifras de la Defensoría del Pueblo en el año 2014 murieron 48 niños a causa de la desnutrición. (Periódico el Espectador, versión web, fecha 10/08/2915).

En el año 2015 la Defensoría del Pueblo emitió un informe donde comprobaban las serias irregularidades en la calidad de los desayunos y almuerzos que estaban recibiendo los alumnos. Es decir además de la corrupción dada en el PAE, donde hubo desviación de recursos, los contratos que sesgadamente eran cumplidos, lo hacían con alimentos no aptos para el consumo humano.

Un estudio microbiológico de la Secretaría de Salud del Atlántico –este sirvió de insumo al trabajo de la Defensoría– detectó que más del 80% de los colegios municipales, Centros de Atención Infantiles, CDI, y Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, de 17 poblaciones del Atlántico, en los que tomaron 1.386 muestras, suministraban alimentos contaminados con “coliformes fecales”, “salmonella” y “moho”.

El Ministerio Público confirmó anomalías en los municipios guajiros de Riohacha, Manaure, Uribia y Maicao, así como en Caracolí, corregimiento de Malambo, Puerto Colombia y Tubará, en Atlántico. Incluidas poblaciones de Chocó, en total fueron 13 localidades en las que detectaron “incumplimiento de la normatividad sanitaria”, “problemas de contratación” y “dificultades en la infraestructura para el almacenamiento y manipulación de los comestibles”.

Dado lo anterior es claro que el PAE, no está cumpliendo su cometido en la calidad de alimentación que se debe dar a los niños.

La corrupción en los contratos de alimentación escolar en Colombia

La corrupción en los contratos de alimentación escolar se está dando principalmente en que se ha formado un cartel de la contratación, en el cual son los mismos contratistas que ya han sido sancionados con diferente razón social los que están contratando estos servicios de proveer las raciones; otro de los problemas según cifras de la Contraloría es que el 78% de estos contratos se están adjudicando de manera directa sin pasar antes por una licitación pública. (Periódico el Tiempo, versión web, fecha: 17/04/2016).

En las regiones antes mencionadas ha sido puesto en conocimiento como si bien muchas veces el contrato es adjudicado, es iniciado hasta dos meses después, dejando durante este tiempo sin alimentación a los niños.

De igual forma en las revelaciones hechas por la Contraloría se pone al descubierto que cuando los contratistas entregan las raciones de comida no lo están haciendo de manera completa ni con la composición alimentaria que se contrató, o las están entregando en condiciones deplorables.

También se ha evidenciado que en Departamentos como La Guajira, Chocó y algunas zonas de la Costa como el Atlántico, los alimentos se están preparando en condiciones poco óptimas, ya que quedó al descubierto que muchas veces la comida es preparada en el piso, almacenada en recipientes, que están muy cerca a la basura y son susceptibles de contaminación, y algunos alimentos los entregan para consumo aun estando vencidos y no siendo óptimos para la alimentación.

Para la Procuraduría el problema radica en que una vez el Ministerio de Educación Nacional gira los recursos a las entidades territoriales, pierde el control y no sabe en que se invierte realmente estos recursos, por lo cual los contratos de alimentación escolar se están viendo seriamente comprometidos, y sobre todo la alimentación de los escolares quienes finalmente son los únicos afectados ya que estos alimentos del programa muchas veces son los únicos que reciben (Periódico el Tiempo, versión web, fecha: 17/04/2016).

Es por lo anterior que se ha hecho necesario crear el Proyecto de Ley Estatutaria 244 de 2016 de la Cámara, dicho Proyecto tiene por objeto regular el Programa de Alimentación Escolar (PAE), crear la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar (ANA) y dictar normas especiales en materia de contratación del servicio de alimentación escolar, fijar el esquema de ejecución, definir los mecanismos de seguimiento y control, y establecer el régimen de transición en la operación del programa. La Agencia Nacional para la Alimentación Escolar (ANA), se creará como una unidad administrativa especial, del sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Educación Nacional.

Dicho Proyecto de Ley está fundamentado en que la educación en el Estado Social de Derecho se erige como pilar fundamental de la organización jurídico-política en la medida en que sirve como instrumento para la garantía de los derechos de los asociados. Por lo anterior, no solo debe garantizarse el acceso a una educación en condiciones de igualdad, sino, paralelamente, el acceso a una educación de calidad, que le permita a los individuos insertarse en el contexto como sujetos autónomos, con capacidad de optar en ejercicio de la libertad de la cual son titulares y de participar activamente en los procesos que impulsen y adelanten la sociedad y el Estado con miras a fortalecerse y evolucionar.

La educación, como lo ha señalado la Corte Constitucional, en el Estado social de derecho deja de ser un privilegio y se consagra como un derecho fundamental de los individuos, en cuanto se predica como una necesidad inherente a la condición de dignidad que los distingue, de ahí que el mismo Constituyente la haya definido como un servicio público. Los servicios públicos, ha dicho ese alto tribunal, son el medio por el cual el Estado realiza los fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales.

Ahora bien, en atención a las cuantiosas inversiones que demanda su funcionamiento, la Corte Constitucional ha señalado que deben implementarse acciones coordinadas entre la nación y las entidades territoriales a fin de garantizar la continuidad y el incremento progresivo de los estudiantes que acceden al servicio de alimentación escolar. Lo anterior en razón a que la financiación y operación del PAE es compleja a juicio del alto tribunal. Y no es para menos, en la actualidad son múltiples las fuentes que concurren a la financiación del Programa de Alimentación Escolar.

Por una parte están los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación que transfiere el Ministerio de Educación Nacional a las entidades territoriales certificadas en educación en virtud de lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley 1769 de 2015. Por otra parte están los recursos de propósito general del Sistema General de Participaciones con destinación específica a alimentación escolar, que se giran a los departamentos, distritos y municipios en concordancia con lo establecido en el párrafo 2º del artículo 2 de la Ley 715 de 2001, así como los recursos de la partida específica de educación del Sistema General de Participaciones, que de acuerdo con lo señalado en los artículos 15 y 16 de la Ley 715 de 2001 pueden ser utilizados para cofinanciar el PAE.

Adicionalmente, se encuentran los recursos del Sistema General de Regalías que en atención a lo dispuesto en la Ley 1530 de 2012, y los recursos de cofinanciación que de acuerdo con lo prescrito en el artículo 145 de la citada Ley, debe transferir la nación a las entidades territoriales que con recursos de regalías directas financien esta estrategia de accesibilidad y permanencia.

Finalmente, se encuentran los recursos propios de naturaleza endógena de las entidades territoriales que son utilizados por algunas entidades para financiar el Programa de Alimentación Escolar.

Frente a lo anterior, es conveniente anotar que resultan de la mayor importancia los esfuerzos normativos y administrativos para corregir las distorsiones que surgen como consecuencia de la dispersión de fuentes y la multiplicidad de actores involucrados, a fin de procurar no solo la adecuada prestación del servicio, sino más importante aún, la eficiencia y coordinación en el aprovechamiento de los recursos.

En efecto, tratándose de un programa que por su naturaleza está llamado a incrementar progresivamente su cobertura para asegurar el acceso material al servicio público educativo, es indispensable trazar un marco normativo que propicie la adecuada articulación de los actores y el uso eficiente de los recursos. Con fundamento en esa aspiración se presenta a consideración del honorable Congreso de la República el proyecto de ley.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La corrupción en los procesos de contratación para el suministro de alimentación escolar se ha incrementado notoriamente, según los informes presentados por los entes de control, situación generada por malas prácticas de los funcionarios y contratistas encargados de la ejecución de los recursos asignados. Situación que evidencia un deterioro en la escala de valores a quienes han sido delegados para representar al Estado en tan noble labor.

Aprovechan este tipo de contratos para pago de favores políticos, contratando a dedo lo que impide la aplicación del principio de libre competencia; limitando la participación a un proveedor, escogido a criterio de la entidad, terreno abonado para posibles fallas en las exigencias de carácter técnico, financiero y de experiencia fundamentales para garantizar un seguimiento adecuado para el cumplimiento del objeto contratado

Los entes de Control, quienes desempeñan un papel fundamental, deben propender para el que el sistema legal colombiano sea eficaz y eficiente buscando que a través de la aplicación de mecanismos legales se cumpla con el objetivo de llevar a los servidores Públicos a responder por sus culpas, pero según informe de la revista *Semana* (<http://www.semana.com/nacion/articulo/las-causas-de-la-corrupcion/23515-3>). El resultado dentro del contexto de la Justicia Colombiana muestra que de 122.967 procesados, el 82% llegó a una resolución de cesación de procedimiento, y solo el 12% obtuvo una resolución acusatoria.

Lo anotado es una clara muestra de la ineficacia general del sistema legal colombiano, caracterizado por una sobrecarga de casos en mano de los jueces, una incapacidad para desarrollar investigaciones adecuadamente y un clima general de impunidad. La corrupción en sus diferentes manifestaciones ha sido un tema de baja prioridad en el sistema judicial.

Como respuesta a esta problemática, se hace necesario crear una política pública que tenga como uno de los pilares la sensibilización de los funcionarios públicos, sobre sus deberes y obligaciones y la importancia del Estado Social de Derecho que, según obra de Luis Villar Borda, consiste en el aseguramiento de la libertad y propiedad del ciudadano, su objeto es la promoción del bienestar del individuo y de esa manera, conformar su carácter como “ente común”, una política que sea integrada por grupos interdisciplinarios de las diferentes entidades vinculadas dentro del proceso de contratación para llevar a cabo el (PAE).

Por lo anterior, resulta necesario que se redefinan los objetivos para cada uno de los integrantes del desarrollo del PAE, los cuales deben ser verificados periódicamente para revisar el impacto sobre la población beneficiadas con los programas, incluyendo evaluaciones a dicha población por parte de una auditoria externa e independiente.

Contar con sistemas de información en tiempo real que permita a los entes de control verificar la ejecución de estos contratos y tomar acciones oportunamente, garantizando de esta forma los principios de la contratación estatal.

Es aconsejable tener contactos con entidades de educación superior, con programas en áreas de nutrición y dietética, ingeniería de alimentos, ciencias sociales y humanas y ciencias económicas, para que los estudiantes contribuyan al desarrollo de estos programas pues en muchos casos los controles no se dan por falta de personal idóneo para hacer seguimiento y exigencias sobre el cumplimiento de los objetivos.

Se espera que una vez sea aprobado el proyecto de Ley Estatutaria 244 de 2016 de la Cámara, que tiene por objeto regular el Programa de Alimentación Escolar (PAE), se proceda a crear la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar (ANA), la cual vigilará la contratación de alimentos en las poblaciones más vulnerables, buscando de esta forma tener una sola unidad de ejecución limitando al máximo cualquier posibilidad de corrupción, prohibir la contratación a dedo, obligar hacer procesos de contratación donde exista gran número de oferentes para garantizar transparencia y eficiencia de los procesos.

De igual forma, el sistema penal en este tipo de irregularidades, debe dar prioridad a los casos donde es evidente la vulnerabilidad a los derechos de los niños, proferir sentencias y castigos ejemplares, ya que al no existir una posición clara por parte de la justicia, a estas personas inescrupulosas les queda muy fácil seguir vulnerando la Ley.

BIBLIOGRAFÍA

- Aedo, C. (2005). *Evaluación del impacto. manuales de la CEPAL* (Vol. 47, p. 78). San. Recuperado de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/24337/lcl2442e.pdf>
- Aguilar, W. M., y Siza, O. J. (2010). *Familias en Acción: evaluación de impacto de evaluación de impacto de un programa piloto en Medellín, Colombia*. Washington, DC. doi: NEP-ALL-2011-10-15
- Attanasio, O., y Gómez, L. C. (2006). *Evaluación del Impacto del Programa Familias en Acción - Subsidios Condicionados de la Red de Apoyo Social, Informe Final*. Bogotá DC. Recuperado de http://www.accionsocial.gov.co/documentos/INFORME_FINAL_EVALUACION_DE_IMPACTO_PFA.pdf.
- Barrientos M., J. (2008). *Calidad de la educación pública y logro académico en Medellín 2004-2006. Una aproximación por regresión intercuartil*. Lecturas de Economía, 68 (Enero-junio), pp. 121–144. Recuperado de <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/lecturasdeeconomia/article/view/267/214>
- Bateman, Thomas S (2001). *Administración una ventaja competitiva*. Mc Graw Hill.
- Behrman, J. R., Sengupta, P., y Todd, P. E. (2000). *El impacto de Progresá sobre el rendimiento escolar durante el primer año de operación*. Recuperado de http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/behрман_rendimiento.pdf.
- Bernal, R., y Peña, X. (2011). *Guía Práctica para la Evaluación de Impacto* (1ra ed., p. 326). Bogotá DC: Universidad de los Andes.
- Cardona, M., Montes, I. C., Vásquez, J. J., Villegas, M. N., y Brito, T. (2007). Capital humano: una mirada desde la educación. *Cuadernos de Investigación*, 40. Recuperado de <http://bdigital.eafit.edu.co/Journal/HRU100/Cuaderno56.pdf>.
- Certo, Samuel (2000). *Administración Moderna*, Edición 8, Bogotá- Colombia. Editorial Prentice Hall;
- Cohen, E., Tapia, L., Machado, O., Agudelo, M. A., Cadavid, M., y Villegas, G. R. de. (2001). *Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos. Vol. III: El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia* (p. 76). Santiago de Chile. Recuperado de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/6873/lcl1470add2e.pdf>.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2008). *Evaluación de Políticas Públicas No 6: Programa Familias en Acción: Impactos en capital humano y Evaluación beneficio-costo del Programa* (p. 122). Bogotá DC. Recuperado de [http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEPP/Evaluacion_Politicas_Publicas/Serie_Reportes_de_Evaluacion_No_6_Familias en accion.pdf](http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEPP/Evaluacion_Politicas_Publicas/Serie_Reportes_de_Evaluacion_No_6_Familias_en_accion.pdf).
- Garcés Ceballos José David. *Investigación aplicada. Impacto de los subsidios escolares en el rendimiento académico El Programa de Restaurantes Escolares de Medellín.*: EAFIT Medellín, con apoyo del ICFES.
- Estupiñán Gaitán, Rodrigo (2006). *Análisis financiero y de gestión*, 2° edición Editorial ECOE, Bogotá Colombia.
- Morillo Godoy Mayra Susana (2012). *Diseño de un proceso de auditoría de gestión al programa de provisión de alimentos aplicada a las adquisiciones para la alimentación escolar en el Ecuador*. Monografía de grado para Ingeniera en contabilidad y auditoría, contadora pública autorizada. Universidad Central del Ecuador. Facultad de Ciencias Administrativas. Carrera de Contabilidad y Auditoría.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) - Cecilia de la Fuente Lleras). (2010). *Lineamientos técnico administrativos y estándares del programa de alimentación escolar (PAE)* (p. 186).
- Neufeld, L., Rubio, M., Pinzón, L., y Tolentino, L. (2010). *Nutrición en Colombia: estrategia de país 2011-2014* (p. 62). Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35791560>.
- Olivera, M. (2003). *Efectos del Desayuno Escolar en la Tasa de Retención del Sistema Escolar Público*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado de http://www.economia.puc.cl/docs/tesis_molivera.pdf.
- Rojas D., C., Montes J., C., Segura G., S., Angel, R. A., LLanos-Zavalaga, F., Baltasar S., G., Asenjo L., P., et al. (2003). Aproximación al efecto del programa de desayunos escolares sobre el rendimiento intelectual en alumnos de educación inicial y primaria del Perú. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 20 (1), pp. 31–38. Recuperado de <http://www.scielo.org.pe/pdf/rins/v20n1/a07v20n1.pdf>.
- Soto-Baquero, F. (2009). *Políticas públicas de corto y largo plazo en respuesta a la crisis alimentaria en América Latina*. In J. L. Vivero y X. Erazo (Eds.), *Derecho a la*

Alimentación, Políticas Públicas e Instituciones contra el Hambre (1ra ed., pp. 189–216). Santiago de Chile: LOM ediciones.

Tobón, D., Valencia, G., Ríos, P., y Bedoya, F. (2008). Organización jerárquica y logro escolar en Medellín: un análisis a partir de la función de producción educativa. *Lecturas de Economía*, 68, pp. 145–173. Recuperado de <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/lecturasdeeconomia/article/view/268/215>

Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín (1999). *Los restaurantes escolares en Medellín*. Medellín.

Vivero, J. L., y Ramírez, P. (2009). *Leyes, políticas e instituciones contra el hambre en el contexto latinoamericano*. In José Luis Vivero y X. Erazo (Eds.), *Derecho a la Alimentación, Políticas Públicas e Instituciones contra el Hambre* (1ra ed., pp. 123–172). Santiago de Chile: LOM ediciones.

Normatividad

Constitución Política de 1991.

Ley 80 de 1993

Ley 715 de 2001

Ley 734 de 2002

Ley 1150 de 2007

Ley 1474 de 2011

Decreto 019 del 2012

Decreto 4170 de 2011

Decreto 1075 de 2015

Decreto 1082 de 2015

Decreto 1852 de 2015

Resolución 16432 de 2015

Cámara Proyecto de ley 244 de 2016

Páginas web

(<http://www.gerencie.com/sobre-la-responsabilidad.html>). 24 de octubre de 2011

<http://www.elespectador.com/noticias/nacional/corrupcion-programas-de-alimentacion-escolar-articulo-578257> Publicación 10 de agosto de 2015

<http://www.semana.com/educacion/articulo/corrupcion-en-el-programa-de-alimentacion-escolar-del-ministerio-de-educacion/468169>. Publicación del 05 de abril de 2016

http://caracol.com.co/radio/2016/04/17/nacional/1460893503_688095.html. 17 de abril de 2016

<http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/41238214/002+Informe+Final+AE+PAE.pdf/493bd8ec-729e-4912-9011-49b97489abbf>. Informe publicado en la página de la Contraloría General de la Nación en Abril de 2016

<http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%201852%20DEL%2016%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202015.pdf>. tomado el 15 de agosto de 2016

http://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/decreto_1075_de_2015.pdf tomado el 15 de agosto de 2016

http://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-355940_Plegable_informacion_general_del_PAE.pdf tomado el 15 de agosto de 2016

http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-235135_archivo_pdf_lineamientos_tecnicos.pdf tomado el 15 de agosto de 2016

<http://www.gerencie.com/sobre-la-responsabilidad.html> tomado el 20 de noviembre de 2016.

<http://www.semana.com/nacion/articulo/las-causas-de-la-corrupcion/23515-3> tomado el 05 de enero de 2017.

<http://www.razonpublica.com/index.php/econom%C3%ADa-y-sociedad/1510-la-corrupcion-en-colombia.html> tomado el 05 de febrero de 2017.