



**PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL DEPARTAMENTO DEL NORTE DE
SANTANDER: UN ANÁLISIS DEL ROL DE LAS AUTORIDADES LOCALES, CON ÉNFASIS EN LA
ALCALDÍA LOCAL**

PAOLA ANDREA PINILLO CANCINO

Monografía para optar por el título de especialista en Gestión Pública

Yamile Rivera Romero

Directora trabajo de grado (reasignación)

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Gestión Pública

Cúcuta – Norte de Santander

2018



AGRADECIMIENTOS

Agradezco a DIOS como mi principal benefactor, agradezco la sabiduría que me otorga para poder desenvolverme como una profesional exitosa, el amor que me brinda y me demuestra regalándome oportunidades de crecimiento y desarrollo. Agradezco a mi madre quien con su ejemplo y dedicación trazó lazos fuertes de honestidad y responsabilidad en mi carácter. Agradezco a mi hija por inspirarme con su dulzura a ser mejor persona. A la Contraloría General del Departamento de Norte de Santander por la oportunidad que me da, de hacer parte de un equipo de trabajo comprometido con la gestión pública eficiente, participativa e incluyente. Y a mi tutora que con su conocimiento supo orientar y encausar mis capacidades y talentos.



TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION	4
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	6
2. JUSTIFICACION	9
3. OBJETIVOS	12
3.1. Objetivo general.....	12
3.2. Objetivos específicos.....	12
4. MARCO TEÓRICO.....	13
5. MARCO CONCEPTUAL	17
6. ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	20
6.1. Método a aplicar.....	20
6.2. Técnicas e instrumentos.....	21
6.3. Información para análisis	22
7. ANÁLISIS DE LAS DENUNCIAS.....	27
8. ACCIONES DE MEJORA Y RECOMENDACIONES	32
8.1 Acciones de mejora	32
8.2 Recomendaciones.....	33
9. CONCLUSIONES	36
BIBLIOGRAFIA	37



INTRODUCCION

La Gestión Pública como accionar transparente aplica para las entidades y organismos oficiales, siendo su objetivo el cabal cumplimiento de fines esenciales del Estado Social de Derecho. En este sentido, la Gestión pública se orienta principalmente a promover las medidas que mitiguen las actuales brechas, en los diferentes ámbitos (i.e. social, económico, cultural, ambiental y humano) en el territorio colombiano.

Así, al realizar un análisis de este accionar se parte de la observación de los compromisos que efectivamente desarrollan los alcaldes municipales como actores y responsables en relación con el Programa de Alimentación Escolar, dado que por el hecho de estar el mencionado programa actualmente en cabeza de las entidades territoriales certificadas; como es el caso de Norte de Santander, no deja de ser un compromiso para los representantes de las administraciones municipales la ejecución de los mismos, pues lo que pretende el Estado a través de los diferentes objetivos enmarcados en el Plan de Desarrollo es que los resultados de estos programas se materialicen en la eficiencia de las políticas públicas establecidas para suavizar las desigualdades identificadas especialmente en la población más vulnerable, es decir los son los niños, niñas y adolescentes de Colombia.

La comunidad en general disuade en muchas ocasiones el rol que debe asumir frente a la ejecución del programa de alimentación escolar; sin embargo no puede ser ésta una posición generalizada en tanto que las entidades territoriales no certificadas, deben estudiar y establecer detalladamente las actividades y obligaciones a desempeñar, para que de ésta manera los ordenadores del gasto en los municipios tengan mejor control de los recursos.

De esta manera este documento¹ pretende identificar las causas que dieron origen a ciertas falencias respecto de las responsabilidades de las alcaldías, de las entidades territoriales no certificadas, enfocadas al desarrollo del Programa de Alimentación Escolar, observando principalmente los resultados obtenidos por la Contraloría General del Departamento Norte de

¹ Este documento se inscribe como: "**Monografía de compilación o indagación bibliográfica:** Comprende la búsqueda, análisis crítico, evaluación de documentos sobre un tema determinado. El investigador agrega sus puntos de vista" (Protocolo de Monografía, p. 2016, p.11).



Santander a través de los procesos de control fiscal aplicados al Programa de Alimentación Escolar.



1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La deserción o abandono de los deberes escolares es un eje central en los procesos de diseño e implementación de las acciones que contribuyen, de forma efectiva, a maximizar el bienestar de la población más vulnerable; la cual se encuentra expuesta a condiciones de inequidad, desigualdad e injusticia en los diferentes ámbitos asociados con el desarrollo humano (i.e. social, económico, cultural, ambiental y humano). Dentro de estas acciones, se encuadra el programa de "alimentación escolar"; el cual tiene como fin el fortalecer la educación, asegurando la permanencia de los niños, las niñas y los adolescentes en las aulas de clase.

Así, siguiendo los principales hallazgos de los organismos de control fiscal en Colombia; a partir de los cuales se establecieron un sinnúmero de irregularidades en los procesos de este programa, resulta de interés elevar a Política Pública, de carácter Nacional, el Programa de Alimentación Escolar - PAE. Lo anterior, se constituye en una línea de base para que las entidades territoriales, especialmente las alcaldías, se comprometan a implementar, desde sus planes de desarrollo, las metas y las estrategias orientadas al cumplimiento de dicha política, en un intento por beneficiar al grupo poblacional en estado de desprotección o incapacidad y de esta forma, construir un país más educado.

La iniciativa antes mencionada se constituye en un espacio para superar las dificultades en materia de ejecución, seguimiento, financiación, cobertura e impacto en el desarrollo de este programa. Así mismo, se facilitaría el seguimiento, la vigilancia y el control posterior y selectivo que ostentan las contralorías. Elementos que en conjunto, adicionalmente; garantizarían entre otros, el derecho a la educación como derecho fundamental de los niños, las niñas y los adolescentes.

El Programa de Alimentación Escolar, en su formulación, se soporta en los lineamientos trazados en la Resolución 16432 de 2015. En especial, esta Resolución establece un conjunto de directrices en materia técnica y administrativa; así como, los estándares y las condiciones mínimas a los que se encuentra sujeto este programa. La aplicación efectiva de éstos lineamientos podría contribuir a la implementación de medidas específicas para la atención, la prevención y la minimización de los problemas nutricionales de la población en edad escolar; así como, al cabal cumplimiento de los fines esenciales del Estado, dado que permite que el



país materialice los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política de Colombia de 1991; esto es (art. 44, énfasis propio):

Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, **la alimentación equilibrada**, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separado de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia (...).

En este punto, es importante señalar que el complemento alimentario proporcionado a los beneficiarios del PAE, referido en la Resolución 16432 de 2015, no sólo se entrega con el propósito de mejorar sus hábitos alimenticios; sino además, se otorga teniendo en cuenta el diagnóstico situacional del municipio, el cual incluye la tasa de ausentismo y deserción, en escenarios rurales y urbanos, debido a que los niños, las niñas y los adolescentes, dadas sus condiciones económicas, prefieren quedarse en casa. Así las cosas, el complemento alimentario se convierte en un factor motivacional para que los beneficiarios del programa asistan a las diferentes instituciones educativas. En este caso, debe nortarse que la población a ser beneficiada o los titulares del derecho son previamente priorizados, focalizados y registrados en el Sistema de Matrícula habilitado a nivel Nacional. Dicha priorización y focalización se realiza teniendo en cuenta aspectos relacionados con su ubicación rural; en donde el cubrimiento es el 100%. Así mismo, se considera el curso (o grado académico) en el cual se encuentran los posibles beneficiarios; toda vez que primarán los grados de transición y primaria. Un último elemento incluido es el puntaje del Sisbén.

De esta manera, se observa que para Colombia es un reto considerar la educación y la nutrición como dos aspectos que al unificarse podrían generar: i) resultados satisfactorios con los recursos disponibles (eficacia) y ii) elevar el grado de satisfacción de la población beneficiada (efectividad). Por tanto, resulta de interés establecer sí las autoridades municipales, en específico los alcaldes en el Departamento de Norte de Santander, son conscientes de su papel en el desarrollo de dichos programas. Para este efecto, se hará la revisión de los resultados enlazados a las denuncias interpuestas ante el ente de control departamental y que están relacionadas directamente con las presuntas irregularidades en el marco de la ejecución de los



Programas de Alimentación Escolar, e inversamente proporcional con los criterios establecidos en la Resolución 16432 de 2015.

Es importante aclarar que los criterios en comento que aplican únicamente a las autoridades de las entidades territoriales certificadas están contempladas en el numeral 3.4 de la Resolución 16432 de 2015.



2. JUSTIFICACION

La responsabilidad de las autoridades locales, en específico los alcaldes, en el desarrollo de Programa de Alimentación Escolar, va más allá de la responsabilidad fiscal, política y civil que este hecho demanda, es más un compromiso de carácter ético que exige del servidor una conducta en la que prevalezca el interés general sobre el particular y en la que se evidencie la aplicación de los fines esenciales del Estado, toda vez que la ética es el canal donde la conciencia, la moral y la independencia mental convergen para otorgar resultados enfocados al cumplimiento de principios como la transparencia; denominador común en todos los procesos o actuaciones administrativas que comprometen recursos públicos, traducida en la eficiente distribución de los ingresos y en la garantía de los derechos de los ciudadanos.

Como criterios principales que deben ser aplicados por los alcaldes, teniendo en cuenta sus funciones dentro del desarrollo de los Programas de Alimentación Escolar, se encuentran los objetivos contemplados en los lineamientos estándar para Programas de Alimentación Escolar; tal como sigue:

Tabla 2. Funciones Entidades Territoriales Certificadas

Criterio	Descripción
Competitividad	Procurar la mejora del nivel de competitividad del sector educativo de la entidad territorial.
Cobertura	<ul style="list-style-type: none">– Establecer las acciones para incrementar la cobertura educativa.– Establecer las acciones para incrementar la cobertura del programa de Alimentación Escolar en las entidades educativas oficiales.
Escolarización	Identificar y minimizar los factores de riesgo que inciden en los niveles de escolarización.
Acceso y permanencia	<ul style="list-style-type: none">– Establecer las acciones que garanticen el acceso y la permanencia de los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes, que siendo beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar, asisten a entidades educativas oficiales.– Establecer las acciones que contribuyan al acceso de alimentos para la población en edad escolar en el departamento; así como, gestionar los recursos para garantizar la viabilidad del programa de alimentación escolar durante todo el calendario escolar.



Criterio	Descripción
función cognitiva	Establecer las acciones que permitan incrementar y fortalecer la función cognitiva de la retención del conocimiento.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2016), adaptación propia.

El cumplimiento de estos criterios demandan de los representantes de las entidades territoriales (i.e. alcaldes) establecer un análisis que permita arrojar un diagnóstico relacionado con las condiciones de las instituciones educativas donde se presta el servicio de alimentación escolar, bajo el Programa de Alimentación Escolar. De forma adicional, los alcaldes deben atender las disposiciones contempladas en la Resolución 16432 de 2015; toda vez que los Programas de Alimentación Escolar exigen de los alcaldes municipales:

- Una adecuada ejecución presupuestal.
- La concurrencia, si es el caso, en la financiación del Programa.
- El aseguramiento de los elementos, los equipos, los utensilios; entre otros instrumentos claves para la ejecución de contratos relacionados al Programa,
- La consolidación y la aplicación de los aspectos base para la priorización y la focalización, siguiendo las directrices del Ministerio de Educación Nacional.

De esta forma se entrevé que el cumplimiento de los aspectos detallados anteriormente por parte de los Alcaldes Municipales depende en gran medida la eficiencia, la eficacia y la efectividad del Programa de Alimentación Escolar en el Departamento Norte de Santander. Por consiguiente, es pertinente establecer sí los alcaldes cumplen con las disposiciones del Ministerio de Educación Nacional respecto a las funciones que deben desarrollar las Entidades Territoriales no Certificadas, aun cuando no sean éstas las que suscriben los contratos inherentes a los Programas.

Por lo anterior; es necesario partir del análisis de los resultados de las denuncias desarrolladas en la Contraloría General del Departamento Norte de Santander y que tuvieron relación con las irregularidades presentadas en el Marco de la ejecución del Programa de Alimentación Escolar. Esto, porque en muchos casos dichas denuncias interpuestas por los ciudadanos, los veedores y hasta por quienes hacen parte de la comunidad escolar, se convierten en el punto de partida que da origen a muchos hallazgos que, aunque sean únicamente de carácter administrativo, son sumamente perjudiciales para la gestión eficiente del Programa. Estos hallazgos tienen un trasfondo que toca la fibra más sensible del Programa



de Alimentación Escolar; el cual no es otro que el beneficiario del mismo y que para el caso en particular, generalmente es un beneficiario vulnerable como producto de una sociedad desigual e inequitativa.



3. OBJETIVOS

3.1. Objetivo general

- Establecer sí las actuaciones de las autoridades de las entidades territoriales, en específico los alcaldes, de las Entidades Territoriales no Certificadas contribuyen a la eficiencia, la eficacia y la efectividad del Programa de Alimentación Escolar en el Departamento Norte de Santander, durante la vigencia 2016-2017.

3.2. Objetivos específicos

- Examinar el alcance de las denuncias relacionadas con las irregularidades presentadas con ocasión al desarrollo del Programa de Alimentación Escolar ante la Contraloría General del Departamento Norte de Santander, durante la vigencia 2016-2017.
- Establecer sí los resultados obtenidos de las denuncias se contraponen con las funciones que deben desarrollar los Alcaldes Municipales de las Entidades Territoriales No Certificadas del Departamento Norte de Santander contempladas en la Resolución 16432 de 2015.
- Establecer acciones de mejora para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución 16432 de 2015 con el propósito de contrarrestar las presuntas irregularidades identificadas en los municipios conforme a los resultados de los procesos de control fiscal en torno al Programa de Alimentación en el Departamento Norte de Santander, durante el período 2016-2017.



4. MARCO TEÓRICO

El propósito del presente acápite es contextualizar al lector respecto a los cambios que ha venido afrontando el Programa de Alimentación Escolar – PAE - desde su creación hasta lo que actualmente es la operación descentralizada del PAE.

Revisadas varias fuentes de información, especialmente páginas web pertenecientes a Alcaldías del Departamento Norte de Santander, la Secretaría de Educación Departamental, el Ministerio de Educación Nacional; entre otras entidades, se observa que el Programa de Alimentación Escolar empieza su consolidación por medio del Decreto 219 de 1936 . Bajo este Decreto “se reglamenta la manera de percibir el auxilio concedido por la Nación a los restaurantes escolares”. En específico, este acto administrativo establece que la Nación concederá un auxilio a los Restaurantes Escolares, siempre que reunan los siguientes requisitos:

Crear en la respectiva escuela la granja o granjas escolares necesarias para que los niños asistentes a las escuelas trabajen en ella, adquiriendo a la vez ciertos conocimientos prácticos de horticultura y alquería y ocasión para ganar “bonos de trabajo escolar”, que le permitan beneficiarse de los servicios de asistencia presentados por el restaurante, el ropero y la botica escolar (literal a, art. 1, Decreto 219 de 1936).

Adicional al anterior artículo se encuentran dos que están directamente relacionados con lo que en ese entonces eran compromisos que competían directamente a las Alcaldías Municipales:

Otorgar, por parte del Municipio beneficiado por el auxilio y por parte del Departamento a que corresponda dicho Municipio, una suma en ambos casos igual a la concedida por la Nación; (literal b, art. 1, Decreto 219 de 1936).

Integrar una Junta Administradora del restaurante con el Tesorero Municipal, el maestro, el cura párroco y un padre de familia que no sea empleado público. Esta Junta decidirá de la administración de los fondos nacionales, departamentales y municipales de que disfruta el restaurante, ordenará al Tesorero Municipal los pagos correspondientes y rendirá cuentas de su administración a la Dirección de Educación del departamento respectivo y a las autoridades que conforme a las leyes pertinentes deba hacerlo.



En los casos indicados por las conveniencias o por la peculiar situación de Departamentos y Municipios, la Nación podrá celebrar por intermedio del Ministerio de Educación Nacional, contratos parciales sobre la organización y manejo de los restaurantes escolares y distribución de sus auxilios (literal b, art. 1, Decreto 219 de 1936).

Al igual que los criterios para asignar el beneficio a los restaurantes escolares; también se establece que es el Ministerio de Educación Nacional quien determinará la cuantía del auxilio para cada restaurante.

De acuerdo con lo anterior, desde hace más de ocho (8) décadas el Gobierno Nacional ha involucrado a las Alcaldías Municipales en la ejecución de dicho programa que para la época de los hechos relacionados se aplicaba sólo a la entidad territorial que reuniera los requisitos plasmados en el decreto 219 de 1936. De esta manera se pudo garantizar la erogación de recursos permanentes con el propósito de fortalecer los Restaurantes Escolares.

Posteriormente, el presidente Eduardo Santos (1941) dicta normas sobre el aporte de la Nación a los restaurantes escolares, a nivel nacional, estableciendo un aporte proporcional entre los departamentos, las intendencias y las comisarías. Asimismo, asigna como fechas de giro del aporte de dicho beneficio los meses de marzo y octubre, dependiendo del semestre, a favor de los Tesoreros de los Departamentos, Intendencias y Comisarías. Lo anterior por medio del Decreto 319 de 1941 "Por el cual se dictan normas sobre aporte de la Nación a los restaurantes escolares en el país". Dicho Decreto obligó a las entidades a recibir el aporte y sostener los restaurantes escolares en las Escuelas Anexas a las Normales, cumpliendo con las disposiciones de los entes de control fiscal. Así, se observa la tendencia a mejorar gradualmente las condiciones y criterios en que se impartía dicho beneficio. Logrando un mayor control en costos de sostenimiento de los Restaurantes Escolares por parte de los Departamentos, Intendencias y Comisarías.

Para una regulación más efectiva, se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, entidad que asumió las funciones del anterior Instituto Nacional de Nutrición (Ley 75 de 1968). Es así que dentro de las funciones del ICBF se estableció "la generalización de una organización eficaz de restaurantes escolares o de suministro de suplementos alimenticios" (literal c, art. 54, Ley 75 de 1968), siendo compartida con los ministerios de Agricultura, Salud y Educación Nacional.



Dentro de la misma Ley 75 se integra un capítulo denominado “Del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y de la campaña nacional de nutrición”. De esta manera se observa que por un lapso amplio de tiempo las funciones conexas a programas de nutrición con propósitos de mejoramiento de la calidad de vida de los niños quedaron bajo la coordinación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; sin embargo, la misma ley en su artículo 61 dispuso que:

El instituto organizará en los departamentos, Distrito Especial de Bogotá, intendencias, comisarías y municipios, consejos y comités encargados de servir de órganos de coordinación para el desarrollo de las actividades de protección familiar, y de vincular a la juntas de acción comunal, asociaciones de usuarios de los servicios rurales, asociaciones de padres de familia y cualesquiera otras entidades representativas de grupos comunitarios a las labores contempladas por la presente ley (art. 61, Ley 75 de 1968)

Ciertamente todos estos cambios generaron debates y controversias alrededor del Programa de Alimentación Escolar. Esto condujo a mayores cambios en los que el Ministerio de Educación Nacional hizo presencia de una manera más imperante, incluyendo ciertas variables que permitieron corroborar el efecto positivo de este beneficio otorgado como complemento alimenticio sobre la deserción escolar de los estudiantes, sobre todo en las zonas rurales. Así, se trazaron las estrategias que permitieran cumplir con los objetivos de cobertura universal; así como, la fijación de directrices que fortalecieran la ejecución del programa de alimentación escolar por parte de las respectivas entidades territoriales.

En la actualidad, y con la relación de los aportes de las entidades territoriales, las actividades de los operadores y demás actores, se da aplicación a 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”. La Resolución en comento invoca los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes como eje principal dentro del programa y procura, a través del objetivo principal, enmarcar el bienestar y los hábitos alimenticios saludables como elemento principal para evitar la deserción escolar.

Asimismo, la Resolución 16432 de 2015 (numeral 3.4) señala la importancia de la participación de “las entidades territoriales no certificadas”, para las cuales establece las siguientes funciones:



Tabla 1. Funciones Entidades Territoriales no Certificadas

- Apropiar y reservar los **recursos** necesarios y suficientes para la financiación o cofinanciación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en su jurisdicción, y adelantar los trámites para comprometer vigencias futuras cuando haya lugar;
- Concurrir a la **financiación** del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en su territorio, para prestación del servicio en las condiciones indicadas en esta resolución;
- Asegurar la **dotación** de equipos, utensilios y menaje necesarios para el almacenamiento, preparación, distribución y consumo de los complementos alimentarios; y en general para la operación del programa en las instituciones educativas priorizadas, de acuerdo con la modalidad que se esté suministrando;
- Aportar la **información** referente al diagnóstico y caracterización del acceso, infraestructura y dotación de los Establecimiento y sedes educativas de su territorio;
- Garantizar en coordinación con la Entidad Territorial Certificada (ETC), que no haya duplicidad en la prestación del servicio de alimentación en una misma institución educativa ni en el territorio;
- Dar respuesta oportuna a los requerimientos efectuados por los entes de control, el Ministerio de Educación Nacional (MEN), la Entidad Territorial Certificada (ETC) y demás actores del programa, en el marco de la implementación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE);
- Apoyar la gestión, articulación y ejecución de acciones que fortalezcan las compras locales con el fin de contribuir a mejorar la economía local;
- Garantizar en su territorio el desarrollo de las **acciones** de ejecución, coordinación, acompañamiento y seguimiento del Programa de Alimentación Escolar (PAE);
- Consolidar la **priorización y la focalización** del Programa en su jurisdicción a través del Simat, generando el reporte de los beneficiarios focalizados en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y hacer entrega de esa información a los operadores prestadores del servicio. De igual manera, la priorización de Instituciones Educativas y la focalización de los titulares de derecho deberán ser socializados ante el Consejo de Política Social del respectivo municipio dentro de las dos semanas siguientes a la realización de este reporte;
- Implementar y promover la **participación ciudadana y el control social** acorde con los principios de la democracia participativa y la democratización de la gestión pública;
- Aplicar y cumplir los criterios de priorización y focalización establecidos por el Ministerio de Educación;
- Apoyar el **seguimiento y control** sobre la adecuada ejecución del programa en el municipio.

Fuente: texto tomado de forma literal de numeral 3.4, Resolución 16432 de 2015



5. MARCO CONCEPTUAL

A continuación se relacionarán algunos aspectos básicos de las denominaciones inherentes al tema desarrollado por medio de la presente monografía:

- **Alcalde:** El término Alcalde se aplica para referirse a la máxima autoridad de un municipio, quien por ostentar el mayor rango en la administración municipal es elegido por medio del voto. El alcalde es el encargado de la estructura regional y jurídica, regido principalmente por la Carta Magna que para el caso particular es la Constitución de 1991. Asimismo, se encarga de liderar la alcaldía local representando legalmente al municipio. Para el caso objeto de estudio, es quien propende por la calidad de vida de la población de su competencia o jurisdicción, por cuanto es imperante que sea quien aplique de manera eficiente toda la normatividad relacionada con la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y que verifique que dentro de su municipio se estén cumpliendo los fines esenciales del Estado Social de Derecho.
- **Concurrencia:** Cuando sobre una materia se asignen a los municipios, competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con unas autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades. Se observa que el literal b), numeral 3.4, de la Resolución 16432 de 2015, refiere como función para la entidad territorial no certificada el “concurrir a la financiación del PAE en su territorio, para la prestación del servicio en las condiciones indicadas en la Resolución en comento”.
- **Coordinar:** Disponer de ciertos elementos o recursos, ya sean de tipo financieros, humanos, tecnológicos para orientar o dirigir determinada labor. En cuanto al Programa de Alimentación Escolar; el término coordinar se aplica a una de las funciones que las Entidades Territoriales Certificadas debe cumplir y que está contemplada en el numeral 3.3 de la Resolución 16432 de 2015 detallada a continuación (literal I):

Coordinar la ejecución del PAE conforme con los lineamientos, estándares y condiciones mínimas señaladas en este acto administrativo; para el efecto debe:



- I.1) Coordinar la ejecución de los recursos de las diferentes fuentes de financiación para el PAE, cuando haya cofinanciación, bajo el esquema de bolsa común.
 - I.2) Adelantar los procesos de contratación, cuando a ello haya lugar, para ejecutar en forma oportuna el PAE, ordenar el gasto y el pago de los mismos.
 - I.3) Garantizar la prestación del servicio de alimentación desde el primer día del calendario escolar y durante la respectiva vigencia.
- **Eficacia:** Se entiende como la obtención de resultados oportunos relacionados directamente con los objetivos y metas propuestos.
 - **Eficiencia:** La eficiencia propende por la maximización de los resultados; determinada principalmente por una adecuada distribución y asignación de recursos en un periodo determinado.
 - **Función:** actividad particular que realiza una persona dentro de un sistema de elementos, personas, relaciones, etc., con un fin determinado. Si el término “función” se extrapola al contexto, que en este caso es la alcaldía local, se podría configurar un derivado del término el cual es función administrativa; contemplada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, como: “El conjunto de actividades y funciones que cumplen las entidades estatales en aras de satisfacer las necesidades generales de los ciudadanos de acuerdo con la Constitución y la Ley” (glosario del Departamento Administrativo de la Función Pública).

Se infiere entonces que las funciones contempladas como de obligatorio cumplimiento por estar condensadas específicamente en la Resolución 16432 de 2015, son aquellas establecidas en el numeral 3.4 respecto a las Entidades Territoriales no Certificadas, las cuales deberán ser atendidas y aplicadas por los Alcaldes de los municipios del Departamento Norte de Santander, en el marco del desarrollo del Programa de Alimentación Escolar.

- **P.A.E.:** Siglas que se utilizan en Colombia para abreviar la locución-Programa de Alimentación Escolar- cuyo objetivo general refiere la importancia de proporcionar un complemento nutricional que genere en la población beneficiada (i.e. niños, niñas, adolescentes y jóvenes) no sólo hábitos de alimentación saludable sino además fortalezca el sistema educativo, mitigando en gran parte la deserción escolar.



- **Responsabilidad:** es el cumplimiento de las funciones y atribuciones establecidas en la Constitución y la normatividad. El accionar de los Alcaldes municipales debe conducir al desarrollo de los fines esenciales del Estado; dado que como derecho natural se entrevé la responsabilidad; reconociendo y aceptando los efectos que conlleven sus actuaciones.
- **Transparencia:** Accionar por parte de los servidores y funcionarios públicos que promueve el acceso de los ciudadanos a los asuntos inherentes a la administración municipal. Se estima primordial la inclusión ciudadana en todas las decisiones que tome la entidad territorial en aras de propender por la defensa del interés general sobre el particular.



6. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

6.1. Método a aplicar

El método a aplicar se respalda en el análisis hermenéutico

en este sentido, la hermenéutica, o más bien, quien la utilice deberá procurar comprender los textos a partir del **ejercicio interpretativo intencional y contextual**. Dicho proceso supone desarrollar la inteligibilidad del discurso contenido en el texto; en gran medida se trata de traspasar las fronteras contenidas en la "física de la palabra" para lograr la captación del sentido de éstas en tanto plasmadas en un papel. (...) Sin embargo, el proceso hermenéutico del análisis de textos supone, desde una posición esencial, dirigir o depositar nuestra conciencia hacia aquellos elementos que configuran las estructuras profundas del autor, específicamente los esquemas mentales construidos y a través de los cuales éste opera en su contexto particular de interpretación de la realidad que está pretendiendo presentar (Cármamo, 2015, p. 5, énfasis propio)

Esto consiste en la descomposición de un todo en sus elementos más esenciales con el propósito de identificar la relación directa que existe entre los elementos, que para el caso objeto de estudio en el presente Proyecto de Grado resulta imperante, dado que el Programa de Alimentación Escolar tiene una importante intervención de protección social por parte del Estado, por ser un proceso vinculado a la garantía de derechos tales como la educación y el mejoramiento de la calidad de vida de la población más vulnerable como lo son los niños, las niñas y los adolescentes, involucrando ciertos responsables que de acuerdo con las necesidades del Programa deben asumir su rol y cumplir ciertas funciones.

Expresado de otro modo, lo que se pretende exponer gracias a la aplicación del método de análisis es la relación existente entre las responsabilidades de quienes ostentan el título de alcaldes de las entidades territoriales no certificadas y las responsabilidades realmente cumplidas; tomando como soporte los informes finales de denuncia relacionados con las irregularidades presentadas en el marco del desarrollo del Programa de Alimentación Escolar en el Departamento de Norte de Santander vigencia, durante la vigencia 2016-2017 y el Informe Final de Auditoria Exprés aplicada a la Secretaría de Educación de la Gobernación de Norte de Santander enfocada en el Programa de Alimentación Escolar (vigencia 2016). Este último



informe está publicado en la Página de la Contraloría General del Departamento Norte de Santander, fechado a 10 de enero de 2017.

6.2. Técnicas e instrumentos

Se aplicará la técnica de análisis de contenido; la cual se soporta en la lectura, el análisis documental, el análisis textual, la hermenéutica, entre otros aspectos inherentes al proceso de descripción objetiva y sistemática de contenidos textuales. Dicho contenido, objeto de análisis, está soportado principalmente en:

- La Resolución 16432 de 2015 “Por la cual se expiden los lineamientos Técnico – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar – P.A.E.”. En específico, se tomará el título 3 (Actores, responsabilidades y competencias), numeral 3.4 (Entidades Territoriales no Certificadas).
- El Informe Final de Auditoria Exprés aplicada a la Secretaría de Educación de la Gobernación de Norte de Santander enfocada en el Programa de Alimentación Escolar, vigencia 2016.

A través de la técnica de análisis de contenido se identificarán los elementos relevantes y que involucran responsabilidades de los Alcaldes de los diferentes municipios, no certificados, de Norte de Santander, para extraer del contenido de los diferentes escritos la información predominante. De ésta manera, se garantiza la fidedignidad y validez como cualidades sobresalientes en el presente proyecto de grado.

Se estima conveniente referir que el análisis de contenido “es una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y validas que puedan aplicarse a su contexto” (Krippendorff, 1990, citado en Correa & Remes, 2005, p. 47). Este análisis de contenido será de base gramatical, es decir; teniendo como referente ideas expuestas en libros, revistas, discursos, carteles, textos; entre otros.

Es de aclarar que los argumentos expuestos en el marco del desarrollo de la presente monografía serán concienzudos, concisos y guardarán la objetividad que el caso amerita.



6.3. Información para análisis

La revisión se aplicará a los procesos de control fiscal; específicamente denuncias; desarrolladas durante las vigencias 2016 y 2017, al interior de la Contraloría General del Departamento Norte de Santander; dado que el control y la vigilancia que las contralorías hacen sobre los entes sujetos de control es posterior y selectivo; ésta revisión sólo atañe a las denuncias relacionadas con el Programa de Alimentación Escolar y se sustentará en el análisis de cada uno de los procesos implicados; pues finalmente lo que se pretende es extractar por medio de un proceso meramente pedagógico si los alcaldes (autoridad municipal) conforme a sus actuaciones presuntamente vulneran los criterios establecidos como compromisos a los que se ven abocados gracias a la ejecución de Programas de Alimentación Escolar conforme a la Resolución 16432 "Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE)".

El análisis de los sucesos descritos en las denuncias objeto de estudio, contemplados bajo un esquema educativo, tiene como fin establecer de manera crítica la forma cómo pudieron intervenir estos actores y responsables del Programa de Alimentación Escolar y que quizá pudo beneficiar garrafalmente el ejercicio del Programa en comento. Así las cosas, es importante rescatar que el hecho de proponer como principal fuente de análisis los procesos llevados a cabo por la Contraloría Departamental referida anteriormente, surge de la necesidad de verificar los criterios a partir de los resultados obtenidos por la autoridad competente, pues tal como expresa la Ley 42 de 1993: "el control fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles" (art. 4).

A continuación se presentan los procesos objeto de análisis del presente proyecto de grado:

– **Denuncia D.130.04.01.016-023, vigencia 2016**

Esta denuncia se enfocó, principalmente, en resolver ciertas inquietudes que surgieron luego de analizar las declaraciones hechas por Gina Parody; quien para la época de los hechos fungía como Ministra de Educación; las cuales se sustentan textualmente en el Diario La Opinión así: "Parody denunció que Paz y Futuro habría atendido también a unos 3 mil 900 niños fantasma en Norte de Santander, por lo cual el Gobierno Nacional pagó, conjuntamente, con



otra cifra igual de escolares en el Departamento de Córdoba, cerca de 10 mil millones de pesos, dineros con los que se estarían enriqueciendo particulares". Así, se observa que las indagaciones dieron como resultado un hallazgo administrativo relacionado con el proceso contractual, y otra observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria que fue establecida por irregularidades determinadas luego de determinar que existía información desactualizada en el SIMAT - Sistema Integrado de Matrícula- lo que produjo que no fueran fácilmente identificables los titulares de derecho del Programa de Alimentación Escolar.

Se pudiera concebir que frente al tema inmerso en la denuncia, no podría intervenir la Entidad Territorial No Certificada en cabeza de los Alcaldes; sin embargo, al tenor de lo expuesto: se puede extraer de 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)", lo siguiente:

Consolidar la priorización y la focalización del Programa en su jurisdicción a través del SIMAT, generando el reporte de los beneficiarios focalizados en el PAE y hacer entrega de esa información a los operadores prestadores del servicio. De igual manera, la priorización de Instituciones Educativas y la focalización de los titulares de derecho deberán ser socializados ante el Consejo de Política Social del respectivo municipio dentro de las dos semanas siguientes a la realización de este reporte (literal i, numeral 3.4)

Esto quiere decir que de manera directa los municipios quedan comprometidos a participar de manera activa en la focalización de los Titulares de Derecho y esta focalización deberá derivarse de la priorización que el Municipio debió consolidar y dar a conocer a través de la socialización de los reportes de beneficiados ante el Consejo de Política Social de cada uno de los municipios donde se preste o ejecute el Programa de Alimentación Escolar. Luego entonces, dentro de las funciones que comprometen a los municipios sí se encuentran aquellas que requieren cooperación por parte de las Administraciones de las Entidades Territoriales No Certificadas y que incluyen un buen aporte y responsabilidad en la priorización, focalización y que a su vez media directamente en la información reportada al SIMAT - Sistema Integrado de Matrícula-.

Como estrategia que puede fortalecer la identificación de titulares de derecho del Programa de Alimentación Escolar, se plantea el establecer criterios de reporte de información de las diferentes Instituciones Educativas donde se preste el servicio y que este reporte al SIMAT



- Sistema Integrado de Matrícula- sea controlado por los Municipios de manera inicial y mensual, posteriormente lo hará la Secretaría de Educación a la que corresponda, esto contribuye paulatinamente a eliminar los estudiantes que no se encuentran matriculados y por tanto, funcionará como filtro que impediría la duplicidad de beneficio por titular de derecho y los supuestos estudiantes fantasma sugeridos por la Doctora Gina Parody. Asimismo, la práctica de este ejercicio aportaría a que el Municipio de cumplimiento a una de las funciones instituidas en la Resolución 16432 de 2015 (literal i, numeral 3.4).

– **Denuncia D.130.04.01.016-034; vigencia 2016:**

Este proceso se enfocó en resolver inquietudes expuestas por el denunciante frente a la calidad y cantidad de los alimentos de los Comedores Escolares del municipio de Chinácota; Norte de Santander. Como resultado del análisis de información se obtuvo: i) una observación administrativa relacionada con la publicación del contrato y ii) una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y que podría tener relación con las funciones de las Entidades Territoriales No Certificadas, atinente con el hecho de no elaborar un nuevo certificado de disponibilidad presupuestal para poder renovar el contrato. Asimismo, el acto administrativo que evidencie la constitución de reserva presupuestal tampoco se halló. Al tenor de este hallazgo sí se puede lograr la inclusión de varios literales del numeral 3.4 (Resolución 16432 de 2015) De las funciones de las Entidades Territoriales No Certificadas, como lo son:

- 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 (literal a, numeral 3.4., Resolución 16432 de 2015)
- Concurrir a la financiación del PAE en su territorio, para la prestación del servicio en las condiciones indicadas en esta resolución, y literal (literal b, numeral 3.4., Resolución 16432 de 2015).
- Apoyar el seguimiento y control sobre la adecuada ejecución del programa en el municipio (literal I, numeral 3.4., Resolución 16432 de 2015)

Estas situaciones que amenazan continuamente el panorama y el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar se podrían contrarrestar indagando y conociendo las funciones que atañen a cada uno de los actores y responsables del Programa, así como el sustento normativo que motiva cada una de las actuaciones del Ministerio de Educación Nacional; sobre todo las que



propenden por un adecuado tratamiento y ejecución presupuestal dando prioridad a los proyectos de inversión que vinculan población con cierto de nivel de vulnerabilidad como los son los niños, niñas y adolescentes.

– **Denuncia D.130.04.01.016-062, vigencia 2016:**

Esta denuncia se orienta a la solución de comunicación dirigida al Contralor General del Departamento Norte de Santander para la época de los hechos, extractada gracias al Observatorio de Medios; proceso que incluye el atender solicitudes de la comunidad; interpuestas a través de los medios de comunicación masiva. Las principales dificultades evidenciadas en el escrito residen en la baja calidad de alimentos, poca capacitación a las manipuladoras de los alimentos, el hecho de no garantizar que el producto llegue en condiciones idóneas a los beneficiarios, la no conformación de comités de alimentación escolar; entre otros conflictos que interfieren con el eficiente desarrollo del Programa de Alimentación Escolar.

Para el caso en comento se observa que también tienen actores y responsables y que uno de ellos es el Ente Territorial no Certificado en dirección del Alcalde Municipal, y obedece a los criterios planteados en la Resolución 16432 de 2015; dado que son los municipios quienes deben asegurar

la dotación de equipos, utensilios y menaje necesarios para el almacenamiento, preparación, distribución y consumo de los complementos alimentarios, y en general para la operación del programa en las instituciones educativas priorizadas, de acuerdo con la modalidad que se esté suministrando (literal c, numeral 3.4, Resolución 16432 de 2015).

Asimismo, se observa el literal g) "Apoyar la gestión, articulación y ejecución de acciones que fortalezcan las compras locales con el fin de contribuir a mejorar la economía local" (literal g, numeral 3.4, Resolución 16432 de 2015), no siendo este el único aporte; dado que, al comparar a los agricultores locales, de cierta forma se estaría facilitando la entrega de los alimentos en mejores condiciones, ya que el tiempo de traslados y transportes se reducirían. El único inconveniente radicaría en lograr encontrar un agricultor que asegure las cantidades diarias requeridas por las Instituciones Educativas. Sin embargo, el ejercicio de este ítem fortalecería la economía local e impulsaría y motivaría a los diferentes comerciantes y agricultores a generar estrategias que incrementen y optimicen la producción de alimentos, de alguna manera se crean sinergias que promueven un mejor desarrollo del Programa de



Alimentación Escolar y se construyen alianzas en las que la comunidad y población en general también se siente comprometida con la infancia y adolescencia.

– **Denuncia D.130.04.01.17-024, vigencia 2017**

La denuncia interpuesta esboza presuntas irregularidades del Programa de Alimentación Escolar en el Municipio de Silos - Norte de Santander, que van directamente relacionadas con el cobro de dineros a los padres de familia; que aunque no sea un monto representativo, si va en contravención al literal a) del numeral 3.4 que refiere el deber de “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”.

Si de lo que se trata es de vincular al municipio únicamente, se observa que el deber de la administración recae en la apropiación y reserva de los recursos necesarios y suficientes por lo cual no existiría razón para que los padres de familia dieran un aporte adicional, a no ser que el aporte vaya directamente dirigido a solventar de alguna manera el servicios prestado por las manipuladoras de alimentos; lo cual sería muy loable dado que dentro del programa no se contempla el otorgar como contraprestación dinero alguno a aquellas personas involucradas con propósitos de elaboración de alimentos; por lo cual el aporte de los padres de familia vendría a apalancar en gran parte la ejecución del Programa de Alimentación Escolar.

Como se observa en lo descrito y analizado anteriormente, todas las funciones consolidadas en el numeral 3.4 de la Resolución 16432 de 2015 que deberían ser aplicadas por las Entidades Territoriales No Certificadas, aun cuando no sean éstas las encargadas de contratar con las Entidades Operadoras, permitirían una gestión eficiente y fortalecería garrafalmente el control y la vigilancia de los procesos ejecutados en el marco del desarrollo del Programa de Alimentación Escolar. Ahora bien, la Resolución es clara en cuanto a sus objetivos puesto que los mismos van orientados de manera particular a “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” (parágrafo 1.1., numeral 1, Resolución 16432 de 2015). Con el cumplimiento de dichos objetivos se estaría fortaleciendo indirectamente el acceso a la educación con lo cual se cierran brechas de desigualdad y pobreza a nivel departamental.



7. ANÁLISIS DE LAS DENUNCIAS

A continuación, se analizarán las denuncias interpuestas, ya sea a través de medios de comunicación o por la comunidad y que fueron detalladas en los párrafos precedentes, con el propósito de identificar si los resultados obtenidos de éstas se contraponen con las funciones que deben desarrollar los alcaldes municipales de las entidades territoriales no certificadas del departamento Norte de Santander, últimas que se encuentran contempladas en la resolución 16432 de 2015:

– **Denuncia D.130.04.01.016-023, vigencia 2016**

Este proceso de control fiscal canalizó la preocupación de la ex-ministra de Educación (Gina María Parody d'Echeona) entorno a “los 3 mil 900 niños fantasma en Norte de Santander”. El proceso en comento arrojó una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria establecida por posibles irregularidades en la Información contenida en la plataforma SIMAT - Sistema Integrado de Matrícula-; lo que condujo a no tener información exacta de la cantidad de niños beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar. Es de aclarar que la plataforma SIMAT es una herramienta que agiliza la inscripción de estudiantes, la actualización de sus datos y pretende ser un instrumento para obtener información fidedigna para tomar decisiones, como son aquellas asociadas con el Programa de Alimentación Escolar, objeto de análisis.

El posible error recae en la información desactualizada que reposaba en la plataforma al momento de llevar a cabo los procesos de priorización y focalización de los beneficiarios. Estos procesos son, básicamente, la piedra angular del Programa de Alimentación Escolar, dado que la priorización identifica la población estudiantil que debe recibir el complemento de manera prioritaria, ya sea por las condiciones geográficas, las condiciones de acceso a las instituciones educativas, la cantidad de población víctima del conflicto armado y de pertenencia étnica, así como la población discapacitada. De igual forma, se analiza la información correspondiente a las tasas de ausentismo y de deserción escolar para consolidar la información de los niños, las niñas, los adolescentes y las jóvenes que se encuentran fuera del Sistema Educativo. De otra parte, el proceso de focalización debe tener en cuenta los siguientes criterios tal como lo plantea la Resolución 16432 de 2015 (numeral 4.1.2. Focalización de Titulares de Derecho):



Primero: En el área rural cubrir el 100% de los escolares matriculados que se encuentren cursando transición y primaria, empezando por los que hacen parte de jornada única, y posteriormente dando prioridad a la población étnica y población en condición de discapacidad.

Segundo: En el área urbana, escolares matriculados que se encuentren cursando transición y primaria, empezando por los que hacen parte de la Jornada Única y, posteriormente, dando prioridad a la población étnica y población en condición de discapacidad.

Tercero: En el área urbana, escolares matriculados y clasificados con puntajes del Sisbén referidos en el Anexo de focalización de la presente Resolución.

Ahora bien, se observa en el literal i) del numeral 3.4 de la Resolución en referencia, que dentro de las funciones del ente territorial no certificado, como en el caso de las alcaldías municipales, no siendo ajenas a éstos procesos de priorización y focalización, se les asigna la función de

consolidar la priorización y focalización del Programa en su jurisdicción a través del Simat, generando el reporte de los beneficiarios focalizados en el PAE y haciendo entrega de esa información a los operadores prestadores del servicio. De igual manera, la priorización de Instituciones Educativas y la focalización de los titulares de derecho, deberán ser socializados ante el Consejo de Política Social del respectivo municipio dentro de las dos semanas siguientes a la realización de este reporte (literal i, numeral 3.4, Resolución 16432 de 2015).

Si bien, no se puede afirmar que la causa de la irregularidad detectada por parte de la Contraloría fuese la no priorización y focalización, si se puede concluir que dichos procesos no se hicieron bajo parámetros de eficiencia y eficacia administrativa, con lo cual se tomaron decisiones teniendo en cuenta información desactualizada que pudo arrojar, entre otras cosas, la existencia de un estudiante en una institución educativa, cuando posiblemente el estudiante ya no pertenecía a dicha Institución. Esto se traduce en una cantidad de "alumnos fantasma" que requerían un trabajo juicioso, tanto por parte del Establecimiento Educativo como del responsable del cargue de información y la Administración Municipal, dada su tarea respecto a la consolidación de la priorización y focalización del Programa de Alimentación Escolar en su jurisdicción.

Es así como se puede detectar un ejercicio ineficiente por parte del Comité de Seguimiento operativo departamental o municipal, siendo el encargado de no solo hacer seguimiento al



Programa, sino también proponer acciones de mejoramiento en cuanto a la operación del mismo. Esta ineficiencia va en contravención con lo estipulado en el numeral 6.3. de la Resolución 16432 de 2015 el cual cita que

El Comité de seguimiento Departamental o Municipal es el espacio en donde la respectiva entidad contratante realiza el seguimiento a la ejecución del Programa de Alimentación Escolar en los departamentos o municipios según sea el caso, además de proponer acciones para el mejoramiento de la operación y articular acciones entre los diferentes actores o instituciones (numeral 6.3, Resolución 16432 de 2015).

Dicho comité deberá contar con la participación de los siguientes integrantes (numeral 6.3.1, Resolución 16432 de 2015):

- El Gobernador del departamento o alcalde del municipio o distrito o sus delegados.
- El Secretario Departamental o Municipal de Educación o sus delegados
- El Secretario Departamental o Municipal, o Director encargado de la ejecución del Programa de Alimentación Escolar o sus delegados
- El Alcalde de los municipios en los que el Programa es ejecutado por la Gobernación o sus delegados
- El Representante de la interventoría y/o supervisor de los contratos
- El Equipo Programa de Alimentación Escolar de la Entidad Territorial.

Como se observa, los alcaldes de los municipios donde se ejecuta el Programa de Alimentación Escolar hacen parte del comité de seguimiento operativo departamental o municipal; por cuanto, sí se detectan irregularidades en la priorización y focalización de la población beneficiada, específicamente en lo que respecta a la información suministrada por el SIMAT - Sistema Integrado de Matrícula-, eran estos servidores públicos a través del comité en mención los encargados de articular acciones de mejoramiento para la actualización de la información en la plataforma, más aún cuando son ellos quienes deben consolidar la priorización y focalización de la población estudiantil de su competencia, generando reportes de la información contenida en el Sistema Integrado de Matrícula.



– **Denuncia D.130.04.01.016-034; vigencia 2016**

De este proceso se puede inferir que el propósito principal era identificar si se estaba vulnerando algún criterio relacionado con la calidad y cantidad de los alimentos de los Comedores Escolares del municipio de Chinácota. En este punto vale la pena resaltar, asumiendo que esas carencias o insuficiencias ligadas a la descripción del complemento nutricional sean por dificultades de liquidez financiera, que dentro de los aspectos preponderantes en el Programa de Alimentación Escolar se encuentra el de la financiación y sus fuentes, observándose el numeral 2.2. Bolsa Común de Recursos; de la Resolución 16432 de 2015.

Así, se establece que la Entidad Territorial Certificada puede, entre otras cosas, articular las fuentes de financiación en una sola bolsa común por medio de la celebración de convenios interadministrativos para lograr que las Entidades Territoriales No Certificadas; confluyan y participen con el aporte necesario para que en su jurisdicción se ejecute el Programa de Alimentación Escolar en las mejores condiciones y con la oportunidad y efectividad que los titulares de derecho merecen conforme con los fines esenciales del Estado.

Se aprecia que en el marco de la ejecución del Programa de alimentación Escolar existen diferentes estrategias para lograr que los complementos nutricionales lleguen con oportunidad, calidad y cantidad a los Establecimiento Educativos y que las Entidades Territoriales No Certificadas harán lo conveniente y pertinente para la consolidación de la Bolsa Común, dado que son éstas las encargadas de administrar y ejecutar los recursos. Así las cosas, no solo el municipio de Chinácota sino todos los municipios del Departamento Norte de Santander debieron concurrir a la financiación del PAE, tal como lo estipula el literal b) del numeral 3.4 de las funciones de las Entidades Territoriales No Certificadas, de la Resolución 16432 de 2015: "Concurrir a la financiación del PAE en su territorio, para la prestación del servicio en las condiciones indicadas en ésta resolución". Al cumplirse lo anterior, se garantiza no sólo la prestación del servicio que ofrece el Programa de Alimentación Escolar, incluido el municipio de Chinácota, sino además que sea en igualdad de condiciones para todas las municipalidades llegando así a un complemento en las condiciones requeridas por el Ministerio de Educación Nacional.

Adicional a lo anterior, otro factor que delimita la falencia detectada por la Contraloría y que implica únicamente al municipio de Chinácota en cuanto a los detalles de la cantidad y la calidad



del mismo, está relacionado con el seguimiento que la Administración Municipal debe hacer al Programa de Alimentación Escolar; por cuanto ésta no debe descargar toda la responsabilidad de supervisión del Programa en la Entidad Territorial Certificada; que para el caso objeto de análisis, era el Departamento Norte de Santander, sino que además debió complementar todo el proceso llevado a cabo por el Departamento, asumiendo una postura activa en cada proceso en especial el que tiene relación con la llegada de los alimentos a cada establecimiento educativo donde se prestaba el servicio.

- Denuncia D.130.04.01.016-062, vigencia 2016

Se analizará el siguiente factor contemplado los resultados del análisis de la Denuncia D.130.04.01.016-034, dado que ya se abordaron las razones de calidad y cantidad en los complementos alimentarios. Aunque la capacitación a las manipuladoras de alimentos no es un proceso inmerso en las funciones de las Alcaldías, éstas por medio del Comité municipal o las mesas de trabajo entabladas para la socialización de actividades correspondientes al Programa de Alimentación Escolar pueden hacer sus postulados y recomendaciones con el fin de incentivar una mejora continua en el Programa. Lo anterior, para dar cumplimiento al literal h) del numeral 3.4 Entidades Territoriales No Certificadas; el cual cita lo siguiente: "Garantizar en su territorio el desarrollo de las acciones de ejecución, coordinación, acompañamiento y seguimiento del PAE".

- Denuncia D.130.04.01.17-024, vigencia 2017

El cobro de dinero a los padres de familia, aunque no se supone un monto exorbitante, sí es conveniente dejar claro por medio de actas que los dineros cobrados van a solventar un propósito que no tiene relación con el Programa de Alimentación Escolar, para evitar ir en contravención al literal a) del numeral 3.4 de la Resolución 16432 de 2015; bajo el cual se establece que las Entidades Territoriales No Certificadas tiene el deber de "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" (literal a, numeral 3.4, Resolución 16432 de 2015).



8. ACCIONES DE MEJORA Y RECOMENDACIONES

8.1 Acciones de mejora

La proposición radica en la participación activa de las Alcaldías en los comités de seguimiento operativo departamental o municipal; donde éstas tendrán no sólo la responsabilidad de proponer mejoras y articular acciones que propendan por la participación de los diferentes actores e instituciones dentro del marco del desarrollo del Programa de Alimentación Escolar sino además deberán ejecutar las siguientes funciones de acuerdo con el numeral 6.3.2. Funciones del Comité de Seguimiento Departamental o Municipal de la Resolución 16432 de 2015:

- Evaluar el desarrollo y ejecución del Programa en las Entidades Territoriales.
- Analizar las coberturas en los diferentes municipios y vigilar el cumplimiento y aplicación de los criterios de focalización por parte de las instituciones educativas.
- Articular las acciones para la promoción de los estilos de vida saludable.
- Establecer la forma para realizar la socialización de las generalidades del PAE a la comunidad educativa. Se podrán usar medios de comunicación masiva, elementos impresos o los que las Entidades Territoriales crean convenientes.
- Las demás que se consideren pertinentes o necesarias.

El cumplimiento de lo anterior facilita la canalización de falencias para poder darles trámite a través del comité de seguimiento, con lo que se logrará establecer una mejor planeación de las actividades inherentes al Programa de Alimentación Escolar y fortalecer aquellas que se encuentren en marcha, para disminuir de ésta manera irregularidades, especialmente en los procesos iniciales, como lo son la priorización y la focalización de los niños, las niñas y los adolescentes vinculados como beneficiarios del Programa, dado que la detección de errores a tiempo, como en el caso de identificación de “los niños fantasma”, permite que se disminuya la incidencia de ésta problemática, ayudando a que muchos más niños debidamente focalizados reciban un complemento nutricional, garantizando en parte la mejora de la calidad de vida de la población estudiantil y por supuesto, la materialización del objetivo general del Programa; el cual resalta el acceso con permanencia escolar y el fomento de hábitos saludables de alimentación.



De otra parte, teniendo en cuenta que la causa de una de las denuncias fue la identificación de “los niños fantasma” y sabiendo que las Alcaldías son las encargadas de la consolidación de la priorización y la focalización en el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar. éstas podría por medio de iniciativas que promuevan una gestión administrativa eficiente incentivar a los rectores de las diferentes Instituciones Educativas donde se ejecuta el Programa, a mantener las bases de datos de los alumnos actualizadas y a su vez, a hacer un seguimiento juicioso de la plataforma SIMAT y de los datos que reposan en ésta, apoyados por los diferentes integrantes de la comunidad educativa, ya sean los docentes, los orientadores, las secretarías o los administrativos.

De acuerdo con lo anterior, el seguimiento es una de las principales actividades que debe desarrollar el Ente Territorial No Certificado para garantizar que a su municipio le reconozcan en condiciones de igualdad los complementos nutricionales con la calidad y cantidad exigidos por el Ministerio de Educación Nacional, a través de la Resolución 16432 de 2015. Este proceso de seguimiento debería estar plenamente reconocido y caracterizado dentro del Sistema de Gestión de Calidad del municipio de Chinácota, para que de esta manera los actores y responsables de la ejecución del Programa de Alimentación Escolar sepan que se está haciendo supervisión y control desde la Alcaldía. Que este control permita identificar cuales alimentos llegan sin el cumplimiento de las condiciones normativas y hacer devolución inmediata de los mismos y se haga exigible los alimentos devueltos con la inmediatez que el Programa requiere, con el objeto de evitar que algún titular de derecho se quede sin percibir su complemento nutricional.

8.2 Recomendaciones

Dentro del marco de la ejecución del Programa de Alimentación Escolar se encuentran los correspondientes parámetros que convergen al tenor de una sola necesidad; esto es, generar más condiciones que mejoren la calidad de vida de los titulares de derecho; quienes ostentan la calidad de beneficiarios de los complementos nutricionales para el caso objeto de estudio: los niños, las niñas y los adolescentes; quienes identificados en razón a sus condiciones de vida y a las características de las instituciones educativas a las cuales pertenecen hacen que sean priorizados y focalizados.

Al respecto se puede indicar que la Resolución 16432 de 2015 se propone garantizar no solo el mejoramiento de la calidad de vida de la población debidamente identificada sino que



además se constituye en uno de los ápices de todo lo que se gestiona en rededor del Programa de Alimentación Escolar, por lo cual es de suma importancia que las Administraciones Municipales atiendan los planteamientos de dicho acto administrativo generado por el Ministerio de Educación Nacional con el fin de apelar por el trámite adecuado de un programa que requiere de los esfuerzos de actores y responsables, identificando en este rango a los representantes legales de las Entidades Territoriales NO Certificadas o Alcaldes, y siendo estos y sus funciones las relacionadas en la presente monografía se procede a detallar lo que en un principio se podría consolidar como recomendaciones generales para poder ubicar criterios y cumplirlos bajo esquemas de gestión administrativa y buen gobierno enfocados a la ejecución del P.A.E. indicando principios y regulaciones orientadas al cumplimiento de los fines esenciales del Estado y aplicando los preceptos para el ejercicio de la competencia que contribuya a gestar buenas prácticas que desde el régimen municipal se cumplan.

- **Recomendación 1:** Plantear metas, indicadores, actividades principales y secundarias cobijadas por el plan de desarrollo que el gobierno de turno establezca con el propósito de dejar cubierto un objetivo que si bien no se ha elevado a política pública, si constituye un factor primordial al considerar que la educación es un derecho fundamental conforme a la Constitución Política de Colombia y que los beneficiarios serán los mismos niños, niñas y adolescentes de la jurisdicción a la cual pertenecen.
- **Recomendación 2:** Los municipios pueden apoyar de manera efectiva los esquemas de bolsa común que consolide la Entidad Territorial Certificada, que para el caso es la Gobernación de Norte de Santander. Con éste accionar estarán garantizando en gran parte que los beneficios o complementos nutricionales se entreguen bajo parámetros de equidad e igualdad no sólo en su jurisdicción sino en todos aquellos municipios donde el servicio inmerso en el Programa de Alimentación Escolar se preste. De alguna manera se estarán fusionando actividades por medio de principios tales como la coordinación, en donde las Alcaldías deberán conciliar su actuación con la de la Gobernación de Norte de Santander, aplicando de manera idónea el principio de eficiencia, bajo el cual el uso de los recursos públicos maximizará los beneficios sociales económicos que surjan como consecuencia de un Programa de Alimentación Escolar bien ejecutado.
- **Recomendación 3:** el hacer un seguimiento a cada actividad del Programa de Alimentación Escolar hace parte integral y esencial dentro de las funciones de los actores y responsables



del mismo; dado que los beneficiarios atendidos bajo el esquema de restaurante escolar o complemento nutricional tendrán más respaldo y apoyo para que sus derechos como beneficiarios sean respetados. Así, cualquier irregularidad o contratiempo acaecido puede ser tratado como acción de mejora a través del comité de seguimiento operativo municipal.



9. CONCLUSIONES

Uno de los principales inconvenientes evidenciados en las denuncias analizadas en la presente monografía es la falta de participación en los comités de seguimiento municipales; error garrafal; ya que es a través de éstos concilios donde se pueden condensar todas las irregularidades e incorrecciones observadas y derivadas del ejercicio de seguimiento hecho por las Alcaldías, para que en los mismos se entablen los correctivos necesarios y suficientes que permitan que la ejecución del Programa de Alimentación Escolar se lleve en las condiciones de gobernanza y buen gobierno.

El principal inconveniente al tratar de minimizar todas aquellas falencias radica en la perspectiva que los actores y responsables del Programa de Alimentación Escolar tienen de cada función planteada en la Resolución 16432 de 2015. A través del análisis hecho y plasmado en el presente documento se entrevén parámetros que se desconocen al interior de las municipalidades norte-santandereanas; no obstante, la causa no es la falta de socialización sino el hecho de que una entidad territorial certificada esté liderando el Programa de Alimentación Escolar, pues las Alcaldías descansan en el argumento de saber que la mayor responsabilidad reposa en el Departamento Norte de Santander. Sin embargo; la responsabilidad es de todos los actores (i.e. Ministerio de Educación Nacional, Entidades Territoriales Certificadas, Entidades Territoriales No Certificadas, autoridades académicas, docentes, ciudadanos, entre otros) que convergen para obtener los mejores resultados y beneficios ya sean económicos y/o sociales al tenor del ejercicio de los fines esenciales del Estado.



BIBLIOGRAFIA

- Moebio, C. (2015). Hermenéutica y Análisis Cualitativo. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Universidad Autónoma del Estado de México. Versión 2.2 / 2015. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/101/10102306/>
- Martínez, J. (2004). Estrategias metodológicas y técnicas para investigación social. México D.F. Universidad Mesoamericana.

Normatividad

- 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". Ministerios de Educación Nacional de Colombia, 02 de octubre de 2015.
- Denuncia D.130.04.01.016-023, vigencia 2016. Contraloría General del Departamento Norte de Santander.
- Denuncia D.130.04.01.016-034, vigencia 2016. Contraloría General del Departamento Norte de Santander.
- Denuncia D.130.04.01.016-062, vigencia 2016. Contraloría General del Departamento Norte de Santander.
- Denuncia D.130.04.01.17-024, vigencia 2017. Contraloría General del Departamento Norte de Santander.