



**ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DEL CONTROL FISCAL EN LA EJECUCIÓN  
DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR - PAE EN EL DISTRITO  
ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI**

**EDISON LUCUMI LUCUMI  
JOSE ANDRES AYALA ZAPATA**

**UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES  
MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA  
CALI, COLOMBIA  
2021**

**ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DEL CONTROL FISCAL EN LA EJECUCIÓN  
DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR - PAE EN EL DISTRITO  
ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI**

**Edison Lucumi Lucumi**

**José Andrés Ayala Zapata**

**Proyecto de investigación presentado como requisito para optar al título  
de:  
Maestría en Gestión Pública**

**Director:**

**José Luis Moreno**

**MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA  
UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI**

## TABLA DE CONTENIDO

|   |    |
|---|----|
| 1. Resumen  | 5  |
| 2. Antecedentes   | 7  |
| 3. Problema de Investigación  | 15 |
| 3.1. Planteamiento del Problema                                       | 15 |
| 3.2. Formulación del problema   | 20 |
| 3.3. Sistematización del problema                                     | 20 |
| 4. Objetivos  | 20 |
| 4.1. Objetivo General   | 20 |
| 4.2. Objetivos Específicos  | 21 |
| 5. Justificación  | 21 |
| 6. Marco de referencia  | 24 |
| 6.1. Marco contextual   | 24 |
| 6.2. Marco Teórico  | 24 |
| 6.2.1. Políticas públicas   | 24 |
| 6.2.2. Política Fiscal  | 27 |
| 6.2.3. Control Fiscal   | 31 |
| 6.2.4. Impacto Alimenticio en la Edad Temprana y el Proceso Educativo | 34 |
| 6.3. Marco legal  | 37 |
| 7. Diseño Metodológico  | 40 |
| 6.1 Tipo de Estudio   | 40 |
| 6.2 Enfoque   | 40 |
| 6.3 Método  | 40 |
| 6.4 Fuentes y Técnicas de Recolección de Datos                        | 41 |
| 6.5 Descripción de Actividades  | 41 |
| 6.5.1 Cronograma de actividades                                       | 43 |
| 7. Resultados   | 45 |
| Capítulo 1.   | 45 |

|   |    |
|---|----|
| Estado actual de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional con relación al PAE desarrollado en el distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios de Santiago de Cali. | 45 |
| Capítulo 2.   | 52 |
| Herramientas de control fiscal que definen las acciones y los actores de la política pública con relación al programa de alimentación escolar (PAE) en Colombia.  | 52 |
| Capítulo 3.   | 58 |
| Nivel de pertinencia de los instrumentos definidos para el control fiscal en la ejecución de la política pública sobre el programa de alimentación escolar (PAE) en el Distrito Especial de Santiago de Cali.         | 58 |
| 8. Conclusiones   | 62 |
| 9. Referencias  | 67 |

## 1. Resumen

El programa de alimentación escolar (PAE), es un instrumento diseñado para brindar asistencia nutricional a los estudiantes de instituciones oficiales del país. En Cali, la implementación de este programa tuvo lugar por primera vez en el año 2014. A partir de su entrada en funcionamiento, se han encontrado numerosas irregularidades y falencias en el marco del desarrollo del programa en la ciudad, involucrando cada una de las actividades que hacen parte de la agenda del mismo. Por lo tanto, en esta investigación se propone evaluar la incidencia del control fiscal que se ejerce sobre el PAE, para efectos de hacer más eficiente el programa de cara a versiones futuras.

Para tal fin, en la investigación se plantean una serie de ejercicios que tienen que ver con: la caracterización de las políticas de seguridad alimentaria en materia del PAE, un análisis de las herramientas que se disponen para ejercer el control fiscal, y por último, la determinación del nivel de pertinencia que tienen estas herramientas, respecto a los informes de revisoría fiscal de la Contraloría de Santiago de Cali. Así mismo, dentro de los aspectos metodológicos, se encuentra un estudio de corte descriptivo y de enfoque mixto, partiendo de elementos como los estudios de caso ejecutados por la Contraloría Distrital en el marco de las revisorías fiscales, por lo tanto; toda la información requerida para la construcción del proyecto fue de tipo secundario.

Finalmente, como resultado de la investigación se obtuvo principalmente que: existe un marco normativo específico alrededor del PAE, sobre el cual se ejecutan cada una de las actividades correspondientes; no obstante, en la práctica, dichas políticas no son eficientes y presentan muchas inconsistencias e irregularidades respecto a la prestación del servicio. Así mismo, se encontró que las herramientas de control fiscal deben aumentar su rigurosidad, debido a que el nivel de pertinencia de las mismas no es el adecuado, bajo el entendido de que, contando con los recursos suficientes para el cumplimiento de los objetivos que se propone el PAE; éstos no se materializan en una proporción sustancial.

## **Abstract**

The school feeding programme (SFP) is an instrument designed to provide nutritional assistance to students in official institutions in the country. In Cali, the implementation of this programme took place for the first time in 2014. Since its entry into operation, numerous irregularities and shortcomings have been found in the framework of the development of the programme in the city, involving each of the activities that are part of the programme's agenda. Therefore, this research aims to evaluate the impact of the fiscal control exercised over the SFP, in order to make the programme more efficient for future versions.

To this end, the research proposes a series of exercises that have to do with: the characterisation of food security policies in terms of the SFP, an analysis of the tools available to exercise fiscal control, and finally, the determination of the level of relevance of these tools with respect to the reports of the fiscal audit of the Comptroller of Santiago de Cali. Likewise, within the methodological aspects, it is a descriptive study with a mixed approach, based on elements such as the case studies carried out by the District Comptroller's Office in the framework of fiscal audits, therefore, all the information required for the construction of the project was of a secondary nature.

Finally, as a result of the research, it was found that: there is a specific regulatory framework around the SFP, on which each of the corresponding activities are executed; however, in practice, these policies are not efficient and present many inconsistencies and irregularities with respect to the provision of the service. Likewise, it was found that fiscal control tools should be made more rigorous because their level of relevance is not adequate, with the understanding that, given that there are sufficient resources for the fulfilment of the objectives proposed by the SFP, these do not materialise in a substantial proportion.

## **2. Antecedentes**

Para analizar la incidencia del control fiscal en la ejecución del programa de alimentación estudiantil, se torna necesario realizar una revisión de algunos antecedentes que permitan la contextualización del objeto a investigar y que además expresen las problemáticas que giran en torno a la correcta implementación del programa en cuestión.

De acuerdo con lo expuesto por Ramírez (2018), en el gobierno de López Pumarejo en 1936, el Ministerio de Educación Nacional expidió el Decreto 219 en el cual se asignó recursos financiados por la Nación para los restaurantes escolares con carácter permanente y crear granjas escolares para que los niños trabajen en ellas, adquieran conocimientos de horticultura y ganar bonos que le permitiera beneficiarse de los servicios del restaurante; el municipio y el departamento otorgaría una suma igual a la concedida por la Nación y se conformará una Junta a cargo de la administración los recursos nacionales conformado por tesorero municipal, un maestro, el cura párroco y un padre de familia no empleado público.

Asimismo, en 1941 con el Decreto 319 de 15 de febrero de 1941 el Ministerio de Educación Nacional, se fijan los aportes para la dotación y sostenimiento de restaurantes escolares y su distribución proporcional entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías, la forma como se harían los giros y las pautas para la asignación de recursos destinados a la dotación y funcionamiento de los restaurantes escolares e iniciar la atención nutricional a los escolares del sector público. Años más tarde, se fundó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, concretamente en 1968, institución que tomó las funciones correspondientes al Instituto Nacional de Nutrición, como la puesta en marcha del Proyecto de Protección Nutricional y Educación Alimentaria en Escuelas Oficiales de Educación Primaria (Ramírez, 2018).

Vargas, (2012) contempla un estudio acerca de la actividad ejercida por parte de la Contraloría General de la República, la normatividad que la regula, y del esquema de gestión de calidad con que cuenta, además identifica las falencias detectadas dentro de los diferentes periodos de gestión por los Contralores Generales desde el año 1990 hasta la actualidad. En su estudio concluye que se considera pertinente la implementación de diferentes normas de Gestión de calidad en el sector público ya que estas ayudan a impulsar progresivamente el acto en pro de la satisfacción de las expectativas de la ciudadanía con respecto al servicio público, como pueden ser la justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos a través de la medición de las metas preestablecidas.

Un sistema de gestión de calidad aplicado de manera adecuada, puede contribuir grandemente al mejoramiento del ejercicio de la gestión pública, pero sólo será beneficioso cuando se adecue a una estructura con cimientos completamente legales y contribuya a la simplificación de trámites, procedimientos y protocolos y a la disminución de costes, introduciendo técnicas de gestión que favorezcan la eficacia, eficiencia y efectividad, y concienticen e involucren al talento humano hacia la mejora continua (Vargas, 2012).

Bajo el énfasis del programa de alimentación escolar, Mican, Parada & Ospina (2017), argumentan que la descentralización territorial es uno de los pilares del Estado colombiano, sus logros se han orientado en forma integral en las áreas política, administrativa y fiscal. Es a través de este mecanismo que se transfieren los recursos presupuestales a los Departamentos y Municipios para que éstos transformen el gasto público en beneficio para la sociedad. Pero es necesario que estos recursos dispongan de mecanismos de control y seguimiento para garantizar que los resultados obtenidos correspondan a los esperados y sean coherentes con las necesidades y los valores de la población beneficiaria.

El PAE por su parte recibe anualmente más de 1.6 billones de pesos, en este sentido, es imperativo que cuente con indicadores y metas en el Sistema de

Seguimiento a Metas de Gobierno. Éste es un programa socialmente rentable y socioeconómicamente eficiente por su impacto, pero éste está condicionado a una operación adecuada y oportuna y a una institucionalidad clara y eficiente. Luego de analizada la información de los mecanismos de control utilizados actualmente en el PAE, se considera oportuno proponer ocho (8) indicadores adicionales orientados principalmente al componente presupuestal, que garantice la adecuada ejecución de los recursos transferidos a través del Sistema General de Participaciones (Mican, Parada & Ospina ,2017).

Siguiendo la línea de las políticas públicas del PAE, De la Peña et al (2017), consideran que en atención a las múltiples situaciones acaecidas en el territorio colombiano frente al Programa de Alimentación Escolar, implementado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el cual se han dado a conocer irregularidades en el proceso de ejecución de dicho mecanismo; siendo entonces un tema de impacto dado que los primeros beneficiarios de dicho programa son los niños, niñas y adolescentes, quienes a la luz de la Constitución Nacional revisten de una protección especial que debe ser brindada por parte del Estado.

Bajo este espectro, Corredor (2018), en su investigación “El PAE y la Inasistencia Escolar: el Rol del Tipo de Contratación y la Capacidad Institucional del Municipio”, habla sobre la inasistencia escolar y el tipo de contratación que usan los gobiernos municipales para contratar al operador del PAE. Además, se analiza cómo esta relación se encuentra asociada con la rendición de cuentas y la capacidad institucional a nivel local. Para esto se realizó un análisis de regresión lineal que permitió identificar la correlación entre las variables de interés. De igual forma, se hizo un ejercicio de emparejamiento que sugiere que esas relaciones además de ser correlaciones pueden mostrar relaciones causales.

Vivas, (s.f) por su parte, se adentra en un análisis sobre el control fiscal, su importancia y responsabilidad, donde establece la responsabilidad fiscal al ser un conjunto de actuaciones administrativas generadas por las Contralorías tiene como fin determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los

particulares. La autora hace especial énfasis en que, al ser la corrupción un problema que puede presentarse en entidades públicas es necesario resaltar la necesidad existente para que el Estado adopte las medidas adecuadas en pos de acabar con dichos actos.

Al hablar de la corrupción, se considera un factor fundamental para la correcta implementación del programa en cuestión, en esa sintonía, Paz (2019) expone que, el control fiscal en toda democracia es necesario, puesto que se requiere tener un control eficiente y eficaz del uso de los recursos públicos, que permita el beneficio de la población y la satisfacción de sus necesidades a través de la correcta inversión, ejecución y administración de los recursos del erario público, por ello, busca establecer la eficacia del control fiscal, planteado en la constitución de 1991, en cuanto a la disminución de la corrupción y pérdida de los recursos públicos en las entidades del Estado.

Ante su análisis, la autora plantea que las causas de corrupción son la falta de transparencia de los funcionarios públicos y contratistas del Estado, que buscan compensaciones económicas a costa del detrimento del erario público. Funcionarios públicos que utilizan sus cargos para beneficiar a terceros a cambio de dinero, son los que incrementan la corrupción en Colombia, pues se evidencia como causa de la corrupción, la falta de ética y ambición de quienes directa o indirectamente administran recursos públicos, y por otra, se tiene como causa el inoportuno seguimiento a la ejecución de los recursos públicos, por parte de los entes de control. Como factor concluyente se expresa que es importante que la vigilancia y el control se realice de forma oportuna evitando la ocurrencia de los actos de corrupción que generan pérdida de recursos públicos (Paz, 2019).

En ese orden de ideas, Vanegas (2019) explica la problemática en el país que desde hace mucho tiempo está creando varios problemas en Colombia, pues se han venido dando diferentes conflictos entre los padres de familia junto con sus hijos, al exigir la alimentación para que puedan obtener mejores resultados en su educación en este caso gratuita, pero con el desvío de dineros esto no ha sido posible, primero, existe conflicto en el pago de salario y prestaciones sociales de los

profesores que brindan la mejor educación a los menores de bajo recursos y lugares recónditos de todo el país.

El Gobierno Nacional junto con sus autoridades competentes han venido creando programas para intentar cubrir esta problemática que se presenta durante muchos años en los lugares apartados de la capital, específicamente en las poblaciones más vulneradas es donde se ve reflejado la famosa corrupción de los representantes del gobierno donde aprovechan la más mínima oportunidad para captar dineros que fueron destinados para otro fin (Vanegas, 2019, p.3).

La autora resalta que de acuerdo al control fiscal que debe hacer detenidamente frente a las problemáticas que se generan día a día en nuestro país es muy baja, debido a que son tantos los problemas y robos que se generan por parte de nuestros gobernantes o terceros, además, supone que los medios de comunicación deberían concentrarse en problemas como estos debido a que son niños que no reciben sus alimentos gracias a personas que prefieren robar ese dinero que ver como la primera infancia de nuestro país tiene un gran avance frente al desarrollo infantil (Vanegas, 2019).

Un Análisis De Los Programas De Alimentación Escolar En Colombia entre los años 2015-2019 por parte de Rodríguez, (2020) busca identificar cómo ha sido la ejecución de estos programas, cuál ha sido su cobertura, cómo se lleva un control y una supervisión a los actores que intervienen en el PAE y finalmente evaluar si el desarrollo de estos programas tiene un impacto positivo o negativo en la ciudadanía analizando la importancia y resultados de los Programas de Alimentación Escolar planeados y ejecutados en el territorio colombiano, como política del Ministerio de Educación Nacional y los resultados que se han obtenido en la implementación durante los últimos 4 años, donde su objetivo principal es aumentar el acceso y la permanencia escolar, de igual forma promover estilos de vida saludables a los niños, niñas y adolescentes colombianos.

Ante su objetivo, Rodríguez, (2020) plantea que, los programas de alimentación escolar tienen un enfoque social importante, por ello los procesos de contratación deben ser mejorados desde la planeación, puesto que de aquí parte la correcta ejecución para lograr la entrega del complemento alimenticio al cliente final con índices de alta calidad.

Se requiere un acompañamiento más efectivo por parte de los actores que interviene en la ejecución del PAE para que el presupuesto sea asignado de forma correcta, por eso es necesario que exista un comité evaluador donde su función principal será el seguimiento y control a cada uno de los actores que participan en el PAE' (Rodríguez, 2020, p 24).

Ante lo expuesto, el autor en su trabajo deja en claro que el proceso de planeación se debe garantizar la total transparencia en la contratación, con el fin de que los programas de alimentación escolar logren una cobertura total, puedan entregar un complemento alimenticio con altos estándares de calidad y sobre todo que cada uno de estos estén dentro de un balance nutricional acorde para cada niño, niña y adolescente (Rodríguez, 2020).

Pinillo (2018) en su trabajo sobre los Programas De Alimentación Escolar En El Departamento Del Norte De Santander busca 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 Santander a través de los procesos de control fiscal aplicados al Programa de Alimentación Escolar.

Ante su estudio, da cuenta de que uno de los principales factores evidenciados en las denuncias analizadas 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 (Pinillo, 2020).

En un estudio realizado para la evaluación del programa de alimentación escolar en el 2016, se expone el proceso por parte del control fiscal para evaluar el desempeño del programa en el cual se exponen hallazgos referidos al cumplimiento de las normas y regulaciones establecidas de obligatorio cumplimiento y aplicación para las Entidades Territoriales, los operadores y todos los actores de este programa, en el cual se evidencia que se produjeron observaciones sobre factores de mala asignación de recursos, que incidieron negativamente en los dos componentes de medición de la eficiencia. Fueron factores que elevaron los costos o redujeron los beneficios. Se trata de problemas operacionales y regulatorios que inciden en el desempeño de las entidades involucradas, esto es, en la contribución esperada de cada una de ellas, Velásquez et al. (2017).

De otro lado, Pardo, (s.f) realiza un análisis sobre la problemática social que ha impuesto la corrupción al adentrarse en el esquema de nutrición estudiantil y así mismo, evalúa la existencia de la posible solución que puede brindar el gobierno y los entes de control para la mejora y sanción de las empresas y contratistas que han hecho mal uso de los recursos públicos para una inversión personal. El PAE en su composición contempla excelentes políticas públicas para la implementación, sin embargo, en el momento de ser llevadas a cabo y aterrizar este programa, los administradores de los recursos esenciales para los beneficiarios del programa los destruyen y absorben, tomándolos hacia su beneficio propio.

En autor ante sus hallazgos asegura que es el gobierno junto a la contraloría, procuraduría, ministerio de educación, y fiscalía de quienes deben trabajar en los frentes detectando en cada entidad territorial cuáles son las falencias que se presentan para que se inhabiliten definitivamente a estas empresas contratistas y

que a su vez se de unos mayores estándares en la contratación ya que no es posible que roben fondos y dicho acto quede impune (Pardo, s.f)

Finalmente, se contempla la investigación por parte de Fernández y Ayala, (2015) quienes toman como iniciativa evaluar el control fiscal y sus prácticas dentro de los programas de alimentación en un periodo del 2008-2011, haciendo especial énfasis en el PAE a partir de una investigación de campo, de este modo, se establece que, la corrupción escolar es un factor incidente que ocasionó un colapso en todos los entes estatales, dejando así pocas garantías no dan lugar a combatir este abuso sumado con la baja calidad en el PAE- generando así advertencias alrededor del manejo y de acciones preventivas de fortalecimiento de la gestión de los sujetos de control respecto al programa. Lo dicho implicó un control a la deserción en el municipio, incluida la zona rural y una mejor calidad de vida de los estudiantes en cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Ante lo dicho, Fernández y Ayala, (2015) aseguran que el control fiscal del programa de alimentación escolar de manera optimista debería ser asumido por parte de la asociación de padres de familia de las instituciones educativas puesto que, no se presentan problemas en la optimización de recursos que se dirigen explícitamente a la salud y el bienestar de sus hijos.

Se analiza alrededor de la recopilación de estudios que, existe un recorrido en cuanto al proceso que aborda el PAE en lo que compone su implementación, así mismo, se exponen las falencias que se encuentran a la hora de llevar a la práctica las políticas que se establecen dentro del programa. De manera general, se contempla que las problemáticas planteadas en torno al control fiscal tienen lugar a partir de los ajustes fiscales y a partir de ello surge la necesidad de la implementación a nivel nacional de una gestión interna y oportuna que se enfoque en la evaluación de los recursos que se encuentran a disposición del gestor fiscal.

### **3. Problema de Investigación**

#### **3.1. Planteamiento del Problema**

Desde la promulgación de la Constitución Política en 1991, las prácticas clientelistas se han arraigado en el sistema de control fiscal, situación que sigue existiendo en el nuevo modelo de control veinte años después. Los encuestados en el año 2011 creían que el grado de corrupción en la ciudad había aumentado, el marco institucional de la región estaba oscurecido por la corrupción y se cuestionaba la calidad de la gestión pública. El control fiscal siempre ha sido un tema controvertido, porque este modelo de regulación no responde a las expectativas o requerimientos de la sociedad, es decir, para emitir resultados oportunos, independientes y efectivos. Con la llegada de la Constitución de 1991, el control fiscal se enmarca como una función de carácter constitucional especializada, teniendo como órgano superior la Contraloría General de la República, al cual la carta le asigna el carácter autónomo e independiente en sus artículos 113, 117, y 119. (Vargas, 2012).

A partir de este hecho, la función pública del control fiscal toma un enfoque orientado dentro de la filosofía del Nuevo Estado Social de Derecho en General, y como lo plantea Vargas, (2012) se dirige a la aplicación de los principios de eficacia económica, equidad y valoración de los costos ambientales. Se debe resaltar que la constitución ejerce un control a la gestión de los recursos públicos fundado en disciplinas de auditoría, las cuales van más allá de la redención de la cuenta, complementado con criterios de evaluación integral de la gestión y los resultados, en ese sentido, lo que se pretende es establecer si los estados financieros de un periodo preciso dentro de una entidad, reflejan de manera razonable la situación financiera, el resultado de sus operaciones y los momentos que los originaron con el fin de evitar actos de corrupción.

Si bien se han logrado avances regulatorios en materia de anticorrupción, en nuestro país, esta cifra aún refleja un aumento en la conciencia de las personas sobre este tema, ya que según el “Índice de Percepción de la Corrupción en

Colombia 2014” publicado por Transparencia Internacional, el país ocupa el puesto 94 de 175 países con una puntuación de 37 sobre 100. (Donde 0 es la percepción más alta de corrupción y 100 es la percepción más baja de corrupción).

Las prácticas o principios como la lealtad y la cooptación, han experimentado un proceso de transformación y esto es gracias a los agentes del Estado, cuyas acciones pueden estar marcadas por la negociación de intereses dando pie a las prácticas clientelistas. Lo anterior se desarrolla bajo una fuerza estatal y se ha apoyado con el tiempo en la utilización de recursos públicos, puestos de trabajo, entre otros (Barón, 2015). Como lo plantea Caciagli, (1996) las implementaciones de estas prácticas se han trasladado a las instituciones estatales, y en dicho sentido, el clientelismo se convierte en una forma del sistema de gobierno, es decir, en una manera de gestionar el poder y una forma de organizar el consenso (p.26).

Se ha criticado el ejercicio de funciones supervisoras a nivel nacional y local, como los realizados por la Universidad de Rosario y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (2010) que constituyen Temas de control financiero regional y determinan que estos temas corresponden a la falta de control financiero como sistema de operación nacional y regional.

A su vez, determinaron que el control fiscal posterior no ayudó a frenar las pérdidas patrimoniales porque no cumplió un rol preventivo en el manejo de los recursos nacionales y no tuvo un rol efectivo en la recuperación de los daños causados al país. La Constitución Política de Colombia (1991) y la Ley de Control Fiscal de 1993 (Ariza, 2001) definen el control fiscal desde los siguientes aspectos:

Es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la eficacia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. (p.58)

Desafortunadamente se observan casos precisos en los cuales el control fiscal no es suficiente a la hora de abarcar la administración de los recursos de manera óptima, puesto que, existen procesos de responsabilidad fiscal y se han evidenciado grandes pérdidas, un claro ejemplo de corrupción de estos recursos destinados al programa de nutrición estudiantil PAE, es el del empresario German Trujillo, quien fue condenado a 36 meses de cárcel por saquear el dinero destinado al programa de nutrición estudiantil en Santander ya que cometió infracciones por falsedad ideológica en documento público y privado y grandes inconsistencias en los contratos (Galán 2018).

En cuanto al impacto de la falta de control en los contratos de alimentación escolar en el desarrollo de los niños, Pedreros & Dia (2017) plantean que, existen varios casos en relación a la corrupción que se maneja en los contratos de alimentación escolar, por ellos es de gran importancia 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.

Es bien sabido que, 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, pues 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 (Pedreros & Diaz 2017).

Arias (2018) Expone que, la corrupción dentro de la PAE también puede ser vista en actividades como no darles a los niños las porciones debidas de alimentación exigidas, entre otras cosas, por otra parte, supone que factores que influyen en el acto corruptivo de la educación y que redundan en los conflictos sociales, culturales que viven los niños y jóvenes afectados en este proceso corruptivo van desde la ausencia de valores, el desplazamiento de la población estudiantil e incluso la gestión interna institucional. Así mismo, expone que:

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana (Arias, 2018, p.96).

Por otro lado, Sarralde (2017) en su artículo sobre los males que padece el programa de alimentación escolar afirma que, en el año 2017 el entonces Fiscal de la nación Néstor Humberto Ramírez dio a conocer dos casos que tienen que ver con el fraude de alimentación escolar, en el primero de ellos se dio de manera insólita el contrato ya que según el Dr. Néstor Humberto Ramírez se encontró una factura de suministro de tamales por 30 millones de pesos de la asociación de operadores de grúas, es insólito que una compañía de grúas produzca tamales y por otra parte la factura no contiene el número de tamales y el siguiente caso, los recursos del PAE terminaron invertidos en otro objetivo ya que se pagaron 290 millones de pesos para darle a los niños frutas y verduras y los dineros acabaron en la adquisición de un bien mueble en la ciudad de Bucaramanga según la investigación y la evidencia arrojada por fiscalía. Ante esta situación se cuestiona el nivel de corrupción de contratistas que se apoderan de los recursos, falsifican cantidades y convenios interadministrativos.

Los sistemas de información del Programa de Alimentación Escolar con los que cuenta el Ministerio de Educación Nacional no permiten hacerle seguimiento a la totalidad de sus actividades y productos: la información existente no permite un seguimiento integral y eficaz de la ejecución del programa, y, por lo tanto, tampoco permite adoptar correcciones oportunas de las falencias del servicio.

El Ministerio de Educación Nacional, durante 2016, no identificó los riesgos asociados a todos los procesos del programa, ni diseñó controles específicos y oportunos para su mitigación, en actividades como la asignación de recursos, distribución y transferencia de estos a las entidades territoriales, la conformación de la bolsa común, y el monitoreo y seguimiento a la ejecución de los recursos, así como en la fijación y seguimiento de objetivos, metas e indicadores. La Contraloría General de la República evidenció debilidades en el diseño y formulación de los objetivos del programa, considerando que el PAE adolece de instrumentos certeros de medición, al punto que el mismo Ministerio de Educación Nacional, durante la auditoría de desempeño adelantada, manifestó encontrarse reformulando los objetivos generales y específicos del programa. Contraloría General de la República. (2017).

El propósito del PAE es promover la implementación de proyectos de pedagogía horizontal en un estilo de vida saludable. El financiamiento del programa proviene de la Ley 1176 de 2007, Sistema General de Participaciones (SGP), que define el destino de estos recursos en el artículo 18 de la ley, el cual debe seguir los lineamientos técnicos y administrativos establecidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, utilizado para comprar alimentos, contratar personal, preparación de alimentos, transporte de alimentos, utensilios de cocina, dotación para la prestación del servicio de alimentación escolar y reposición de dotación, aseo y combustible preparación de alimentos y contratación con terceros para la provisión del servicio de alimentación escolar.

En consecuencia, a lo planteado, el objetivo principal de la presente investigación es identificar la incidencia de este control en el programa de alimentación escolar (PAE), desarrollado en la ciudad de Cali, Santiago durante el

período de gobierno de 2020 - 2021. Lo anterior entendiendo que, el propósito del programa es brindar complementos nutricionales a los niños y adolescentes en edad escolar inscritos en la matrícula oficial SIMAT (Sistema Integrado de Matrícula) para cubrir las necesidades energéticas necesarias durante la escuela.

### **3.2. Formulación del problema**

¿Cuál es la incidencia del control fiscal en la ejecución del programa de alimentación escolar (PAE), en el distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios de Santiago de Cali en el período comprendido entre 2020 y 2021?

### **3.3. Sistematización del problema**

- Cuál es el estado actual de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional con relación al PAE desarrollado en el distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios de Santiago de Cali?
- ¿Cuáles son las diferentes herramientas de control fiscal que definen las acciones y los actores desde el programa de alimentación escolar (PAE) en Colombia?
- ¿Cuál es el nivel de pertinencia de los instrumentos definidos para el control fiscal en la ejecución del programa de alimentación escolar (PAE) en el distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios de Santiago de Cali?

## **4. Objetivos**

### **4.1. Objetivo General**

Analizar la incidencia del control fiscal en la ejecución de la política pública que refiere al programa de alimentación escolar (PAE), en el distrito especial,

deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios de Santiago de Cali en el periodo comprendido entre 2021 y 2022.

#### **4.2. Objetivos Específicos**

- Caracterizar el estado actual de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional con relación al PAE desarrollado en el distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios de Santiago de Cali.
- Determinar las diferentes herramientas de control fiscal que definen las acciones y los actores de la política pública con relación al programa de alimentación escolar (PAE) en Colombia.
- Determinar el nivel de pertinencia de los instrumentos definidos para el control fiscal en la ejecución de la política pública sobre el programa de alimentación escolar (PAE) en el distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios de Santiago de Cali.

#### **5. Justificación**

Para constatar la importancia del presente trabajo se precisa que, es la política pública de seguridad alimentaria y nutricional, relacionada con el programa de alimentación escolar PAE un factor potencial que puede garantizar la permanencia de los niños dentro del proceso educativo, ya que este a través de un complemento alimenticio pretende ofrecer una ayuda nutricional influyente en la adquisición del aprendizaje. Sin embargo, para la correcta implementación del programa se realiza un seguimiento que pretende analizar la incidencia del control fiscal en la ejecución de este programa sector en específico.

Según la Contraloría General de la República (2017), en el año 2016, no se proporcionó ni continua, ni oportunamente el recurso estatal destinado para la

cofinanciación y la puesta en marcha del PAE, lo que afectó considerablemente los giros de los respectivos dineros para los municipios beneficiarios de este programa, impidiendo que más de 32,7 millones de raciones se dejarán de entregar; por consiguiente, se torpedearon también las planeaciones y las contrataciones, desencadenando esta situación en la falta de oportunidad con muchos favorecidos pertenecientes a familias de pocos recursos a las cuales está adscrito el recurso. En este sentido, implementando una reestructuración del enfoque del control fiscal propuesta por la Contraloría General de la República, una reciente auditoría los recursos destinados al PAE, durante la vigencia 2020 - 2021, determinó la necesidad inminente de ajustar la distribución de competencias, su esquema de financiación, y el manejo de los recursos dispuestos para el mismo, de forma tal que sean consistentes con el número de niños que deben atenderse diariamente, a la hora exacta, en las cantidades requeridas y con productos de óptima calidad.

El programa de alimentación escolar (PAE), es un programa social que busca aumentar la tasa de matrícula, la disminución de la deserción y el ausentismo escolar y así lograr un mejor desempeño académico de niños en condiciones de vulnerabilidad. Para el presente año, la estimación es que el programa alcance a dar alimentación 180 días al año a alrededor de 7 millones de estudiantes beneficiarios. No obstante, el número actual de beneficiarios rondaba los 5.3 millones de estudiantes en 2019 (Ministerio de Educación Nacional, 2021), y alrededor de 5.6 en 2021 (Infobae, 2021). Así mismo, se estima que alrededor de 160.000 estudiantes son beneficiarios del programa en Santiago de Cali. (El País, 2022).

Convirtiéndose en uno de los programas más importantes del gobierno. En Colombia, el programa de alimentación escolar (PAE) surgió a comienzos del siglo XX en el departamento de Boyacá. Este programa buscaba suplir las necesidades nutricionales de los niños más vulnerables del departamento. Hoy en día el PAE cuenta con cobertura a nivel nacional y es usado por el Gobierno como una herramienta para incentivar el aumento en las tasas de matrícula y asistencia en pro

del desarrollo integral de los estudiantes más vulnerables de colegios públicos de todo el país. Sin embargo, el programa ha sido sujeto de debate (López 2017).

Dicho lo anterior, cabe resaltar que dentro de los lineamientos teóricos se establece que el PAE debe brindar alimentación escolar a niñas, niños y adolescentes pertenecientes a los colegios públicos que se encuentran registrados en la base del Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) y además se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y mayor riesgo de deserción escolar.

Cuando se determinan las condiciones en las que se encuentra la población escolar, deben ser priorizados algunos de ellos, estos serán los que cuenten con mayor índice de necesidades básicas. Seguidamente, las autoridades municipales eligen las instituciones educativas beneficiarias teniendo como criterios de priorización, la jornada que atiende la institución, priorizando aquellas que atiende jornada única ya sea en el área urbana o rural; el área, dándole prioridad a las áreas rurales donde en la medida de lo posible todos los establecimientos educativos deben ser beneficiados comenzando con las instituciones con un solo docente para transición y primaria. Se tienen como criterios de priorización el tipo de población que atiende el colegio priorizando aquellas que atienden mayoritariamente a población perteneciente a grupos considerados como vulnerables o que cuenten con una puntuación baja del SISBEN. En una institución deben cubrirse con el programa primero todos los estudiantes de preescolar, después todos los estudiantes de primero y así sucesivamente hasta llegar a once. En caso de no ser posible cubrir a toda la institución se priorizan estudiantes en condiciones de vulnerabilidad, tales como: pertenecer a algún tipo de población especial o que cuente con SISBEN 1 o 2 (López 2017).

Bajo este espectro, el objetivo principal de esta investigación es analizar la incidencia del control fiscal, en cuanto a las herramientas utilizadas para realizar el

seguimiento al cumplimiento del programa, el estado actual y cumplimiento de la política pública y determinar si este control fiscal permite una mejora en la ejecución del programa de alimentación escolar (PAE), desarrollado en el distrito de Santiago de Cali durante el período de gobierno 2020 y 2021. El propósito del programa es brindar complementos nutricionales a los niños y adolescentes en edad escolar inscritos en la matrícula oficial SIMAT (Sistema Integrado de Matrícula) para cubrir las necesidades energéticas necesarias durante la escuela.

## **6. Marco de referencia**

### **6.1. Marco contextual**

En Santiago de Cali el programa de alimentación escolar es una estrategia implementada en el sistema educativo oficial desde el año 2014, tiene como propósito contribuir al acceso y la permanencia de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edad escolar de las instituciones educativas públicas, favoreciendo su desarrollo integral y hábitos de vida saludables mediante un suministro de complemento alimentario durante las jornadas escolares.

En las 349 sedes educativas adscritas a las 92 Instituciones Educativas Oficiales, IEO, de Cali se da cobertura a 150.000 estudiantes de población vulnerable que deben contar con el beneficio del programa de alimentación escolar para poder así solventar sus necesidades básicas en medio del contexto escolar.

### **6.2. Marco Teórico**

#### **6.2.1. Políticas públicas**

Según lo indicado por: (Lahera P., 2004), las políticas públicas pueden ser consideradas como soluciones específicas a los asuntos públicos, es así como se entiende que el estado debe garantizar la ejecución de los fines u objetivos que el país necesite y para llevar a cabo este cumplimiento, los gobiernos deben emplear ciertos métodos y políticas que logren los propósitos planteados. Todo esto pensado

desde la realidad poblacional, tanto económica, política y social, posibilitando el crecimiento en cuanto a manejo y permitiendo el progreso de la nación.

Por su parte, Kraft y Furlong (2004) señalan que una política pública es un curso de acción (o inacción) que el Estado toma en respuesta a problemas sociales. Según estos autores las políticas públicas reflejan no solo los valores más importantes en la sociedad, sino que también muestran el conflicto entre los valores y cuáles de esos valores reciben las mayores prioridades en una determinada decisión. En el mismo hilo, Thomas Dye (2002) señala que una política pública es cualquier cosa que el Estado elige hacer o no hacer. Los Estados regulan conflictos en la sociedad y la organizan para enfrentar conflictos con otras sociedades, distribuyen una gran variedad de recompensas simbólicas y servicios materiales a los miembros de la sociedad, para lo cual obtienen recursos de ella, normalmente bajo la forma de impuestos. Así, las políticas públicas pueden regular la conducta, organizar burocracias, recaudar impuestos y distribuir beneficios, todo a la vez (Meza y Escobedo, 2019).

Meny y Thoenig (1992) enfatizan el rol de la autoridad pública, señalando que una política pública es el resultado de la acción de alguien investido del poder público. Así mismo, Lahera (2002) señala que en el concepto habitual de política pública corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Junto a ello, expresa que de modo más amplio, puede definirse a las políticas públicas como cursos de acción y flujos de información en relación a un objetivo público – desarrollados por el sector público, la comunidad y el sector privado –, lo que incluye orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, y definiciones o modificaciones institucionales.

Desde otro punto de vista, es esencial analizar de qué modo se han desarrollado las políticas públicas en los últimos años, ya que su importancia cobra cada vez más lugar en la sociedad actual, al ser objeto de estudio en el campo académico y las ciencias políticas (Roth Deubel, 2002), siendo los diferentes estudios los que enfocan y atribuyen la aparición de esta orientación al sistema de

intervencionismo, el cual muestra equilibrio entre el liberalismo y el socialismo que combina los intereses públicos y privados. Especialmente la implementación de este sistema surge después de la Segunda Guerra Mundial y comienza a construir una faceta catalogada como “Estado de Bienestar o de providencia” alineándose con un importante avance en las ciencias sociales.

Es importante definir que el estudio de diferentes elementos y acciones es de sumo interés para analizar las Políticas Públicas, pues el estado determina estas características para generar el cambio total o parcial de la sociedad, tal y como los autores Varela Barrios y Ojalvaro Marín (2013), manifiestan en un artículo la falta de información que pueda brindar apoyo a la hora de la toma de decisiones, el diseño, la implementación y evaluación de políticas sociales, la detección de problemas y la asignación de prioridades. Es así que la evaluación de las políticas públicas es primordial para el mejoramiento en calidad de servicio pues implica una función comparativa entre lo que está propuesto o planificado y lo que ya se ha podido materializar, teniendo en cuenta la diferencia entre los resultados esperados y el efecto obtenido y sobre todo el cambio que se genere en la población conforme a la recepción que se tenga, sobre lo anterior (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2007) exponen el siguiente análisis:

“La evaluación puede verse entonces como una respuesta a la necesidad de reducir la incertidumbre en cada uno de los momentos de la acción, para reconocer si los esfuerzos están correctamente encaminados. Es decir que se requiere una retroalimentación continua en la implementación para ir corrigiendo sobre la marcha los cursos de acción teniendo en cuenta las cuestiones que preocupan a los involucrados en la ejecución” (p. 41).

Los análisis sobre lo que hoy es conocido como políticas públicas surgieron como una crítica que apuntaba a que los estudios que servían de base a las intervenciones del Estado eran de carácter formal y legalista, por lo que era necesario abordar el mundo real tal cual es. Así se desarrolló, por un lado, una corriente analítica que se orientó hacia el análisis de sistemas macro, el empirismo

estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión. (Olavarría, 2007).

### **6.2.2. Política Fiscal**

Responsable de configurar y establecer el presupuesto nacional, la política fiscal es una de las ramas de la política económica, la cual debe tener en cuenta ciertos elementos propios de ésta: el gasto público, los impuestos para reemplazar este gasto, entre diferentes variables para el correcto manejo económico del país. Por consiguiente la política fiscal se enfoca en el funcionamiento de los recursos del estado, diseñando y manteniendo una armonía entre el aumento económico y una baja inflación. (Junguito y Rincón, 2004).

En Colombia la política fiscal se presentaba como parte de un monopolio tributario centralista el cual se encargaba de mantener una evasión de los impuestos, hasta que la creación de la constitución del '91 se hizo presente, se logró de construir este monopolio para dar paso a un sistema económico descentralizado, dándole independencia a los diferentes mandatarios y gobernantes para incluir en sus políticas el pago de impuestos necesario conforme al desarrollo y ubicación de su región. (Muriel y Ortiz, 2019).

Aunque lo anterior indique un claro avance para que los alcaldes y gobernadores sean libres de manejar económicamente sus regiones basadas en el estudio de las necesidades de la población, lo que supone una mejora termina siendo atravesada por factores externos como la problemática de corrupción a la que se enfrentan los municipios y ciudades, la situación se torna tan alarmante que Colombia ocupa el puesto número 128 en una lista de 148 países en donde se clasificaba por desviación de recursos, también el puesto número 97 en la forma de pagos inconstantes o sobornos, en favoritismos en las decisiones de servidores públicos ocupamos el lugar número 97, y el 75 en el cual se mejoró 8 puestos la transparencia del diseño de políticas públicas. (Muriel y Ortiz, 2019). Por lo anterior se entiende que la corrupción representa un problema que afecta directamente a la

no aplicación de las políticas fiscales y negando el avance socio económico de diferentes sectores en país; aunque es importante resaltar que la corrupción no solo se presenta para el sector popular o público, sino que también constituye un problema en el sector privado, ocupando el puesto 41 de 59 países.

La Constitución Política refiere que Colombia es un Estado social organizado de forma unitaria, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (C.P 1991, Art.1).

Siendo así, en el ejercicio de la aplicación de la Política Fiscal, se establecen reglamentos del congreso y de las cámaras, así como también las normas sobre ley de aprobaciones, plan general de desarrollo, la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales y la ejecución del presupuesto de rentas (recaudación del impuesto de renta). Denominándose estas como -leyes orgánicas- las cuales requieren para su aprobación y radicación, la mayor cantidad de votos de los miembros de cada cámara, intentando promover una actividad legislativa más justa. (C.P.1991, Art.151).

En Colombia la función administrativa y la prestación de servicios públicos tiene como finalidad buscar la satisfacción en las necesidades de la población, basados en principios como: la buena fe, moralidad, imparcialidad, participación, transparencia, responsabilidad, economía, eficiencia, eficacia e igualdad, está consagrado en la constitución política mediante la (Ley 489 de 1998, Art. 4). La ley orgánica de ordenamiento territorial distribuirá las competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Y según el (C.P 1991, Art. 288) Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

La gestión de vigilancia fiscal comprende un control financiero basado en la equidad, eficiencia, valoración de costos ambientales y economía por supuesto. Y en casos particulares la contraloría puede tomar control sobre cuentas de cualquier

entidad territorial (C.P 1991, Art. 267). También en calidad de competencia administrativa según la ley de ordenanza, los organismos y entidades ejercerán con exclusividad las potestades y facultades propias, respecto a los asuntos que hayan sido asignados. (Ley 489 de 1998, Art 5)

Y en cuanto a las autoridades administrativas, se rigen por el principio de Coordinación y en virtud de esto, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía al ejercer sus respectivas funciones para lograr los fines estatales. (Ley 489 de 1998, Art. 6).

De acuerdo a la desconcentración administrativa, la cual se basa en la independencia parcial de las administraciones regionales al realizar funciones y competencias separadas de la sede principal, estableciendo diferentes políticas de acuerdo a las necesidades de los habitantes y del sector, también se hace visible que el mandato nacional influye en las decisiones de diferentes localidades y administraciones pues “las funciones continúan a la cabeza de entidades y organismos nacionales, que puede ser territorial lo que significa que pueda existir traslado de las funciones de la ciudad capital hacia otras ciudades del país, y que mediante la ley se otorgue directamente una función específica a cierta autoridad, aunque dicha función corresponde en principio a otra autoridad” (Ley 489 de 1998, Art. 8).

Es así que, las autoridades administrativas, conforme a la ley dispuesta en la constitución política actual, podrán transferir el ejercicio de funciones a otras autoridades, que vayan afines conforme al trabajo realizado por medio de la entidad, y como aspecto a destacar esta transferencia de funciones puede darse entre personas jurídicas o naturales, eximiendo de responsabilidad al delegante y recayendo directamente en la entidad delegatoria (Ley 489 de 1998, Art. 9) de esta manera las administraciones, entidades, organizaciones y directores de departamento administrativo poseen autonomía en la toma de decisiones administrativas del sector con el fin de generar un desarrollo óptimo de acuerdo al lugar en cuestión amparado por la ley de funciones administrativas localizada en el artículo 209 de la constitución política.

Los recursos fiscales tendrán las mismas competencias tanto en distritos como en municipios según lo abarca el sistema general de participaciones, y conforme a esto la ley establece que se beneficiarán también los resguardos indígenas siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena; Dándole prioridad al servicio de salud y a la educación, garantizando la prestación de servicios para la comunidad, estableciendo de acuerdo al sistema general de participaciones de departamentos, distritos y Municipios la incorporación de servicios de acuerdo a los siguientes criterios establecidos por (C.P 1991, Art. 356): “Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad; b. Para otros sectores: población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa”.

Los municipios que se encuentren en las categorías, cuarta, quinta y sexta de acuerdo a la ley, podrán destinar libremente los recursos para inversión u otros gastos que infieran en el funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud. (C.P 1991, Art. 357). También para los municipios que exploten los recursos naturales no renovables, como la realización de puertos marítimos y fluviales por donde se transporten diferentes mercancías o demás beneficios para el desarrollo económico del país, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones.

El avance en otras áreas del país conforme a los ingresos de regalías se constituye de la siguiente manera según el artículo 361 de la constitución política “Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo, y un 80% para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los

recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional” y para el conocimiento cartográfico y la explotación de yacimientos de tierra se contará con un porcentaje del 2% para el desarrollo de la misma.

En cuanto a avances educativos, el gobierno desarrolla el programa de alimentación escolar PAE el cual busca disminuir los niveles de deserción de los niños y jóvenes a causa de la situación socioeconómica a la que se ven enfrentados, condiciones de pobreza, marginalidad y la adscripción laboral temprana entre otras (Moreira-Mora, 2007), de acuerdo al plan del programa lo anterior busca erradicarse por medio de alimentación escolar en los institutos y centros educativos, de esta manera y expresado por firma Jofré, Jofré, & Arenas, 2008 (como se citó en Duarte. 2012) “Busca disminuir la deserción escolar y mejorar el estado nutricional de los niños; se sabe que los niños que van al colegio en ayunas atraviesan por problemas que muchas veces pueden pasar desapercibidos ante los padres y maestros o que se piensa no están relacionados con la falta de alimentos: Bajo rendimiento escolar, perder su capacidad de atención en las primeras horas de clase y menor concentración por lo que su capacidad de aprendizaje se ve disminuida, puede sufrir episodios de hipoglucemia o bajos niveles de azúcar en sangre, lo que puede generar mareos, dolor de cabeza, cansancio, visión borrosa, entre otras consecuencias” (p.10) hoy encabezado por el Ministerio de Educación y ejecutado desde el orden territorial.

### **6.2.3. Control Fiscal**

Dentro de la historia universal el tema del control fiscal ha sido ampliamente debatido por los diferentes estados sin importar su régimen político y socioeconómico. Colombia no ha sido ajena a este tema puesto que, desde la época del descubrimiento y la colonia se le daba importancia al control de los bienes del monarca. Cinco siglos después se consideró necesario replantear el manejo que se

le venía dando a los recursos del Estado bajo modelos de control fiscal cuya eficacia satisfactoria nunca se realizó Mira, Meza & Vega, (2001).

Al expedirse la Constitución de 1991 se da una nueva forma a todos los órganos que ejercen control fiscal en Colombia, al mismo tiempo se busca replantear los procedimientos del ejercicio del mismo. Mira et al (2001) expone que, con un nivel de corrupción perturbante, y un manejo de fondos públicos cuestionable, surgió en 1991 un nuevo modelo de control fiscal lleno de expectativas para el logro y cumplimiento efectivo de las finalidades de este sistema.

Según la Contraloría Nacional de la República, el principal objetivo en esta área es la determinación de la responsabilidad fiscal, con el fin de recuperar los dineros sustraídos al erario y, en general, buscar el resarcimiento de los daños al patrimonio público. La principal herramienta con que cuenta el Estado para determinar la responsabilidad fiscal es el proceso de responsabilidad fiscal, a través del cual se procura recuperar los dineros públicos malversados o extraviados como consecuencia de una inadecuada gestión fiscal. Contraloría General de la República. (2019).

Sin embargo, a lo largo del tiempo, se han realizado cambios dentro de esta organización con el fin de alinearse a las políticas del estado. Los cambios realizados al control fiscal, obedecieron además de pasar de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho, al desgaste institucional por el que atravesaba el control fiscal por la ineficacia de la forma del control previo, perceptivo y posterior vigentes en la época para garantizar la conservación y el uso adecuado de los bienes que formaban parte del patrimonio público; la marcada politización existente que desembocó en excesiva burocracia acompañada de la corrupción por la coadministración del Ente de Control Fiscal, que limitaba el accionar de los responsables del manejo del erario público por los procedimientos establecidos en la Ley y en manuales del fiscalizador. (Téllez, 2020)

Maldonado (2014) explica que, debido a las nuevas visiones que acompañan la Carta del 91 respecto de poder del Estado y la democracia, al igual que por la inmensa trascendencia que tiene el control fiscal y con el fin de obtener

mayor eficacia en su ejercicio, el constituyente primario decide dotar a la Contraloría de autonomía administrativa y presupuestal, lo cual ayudará a mantener la objetividad en el ejercicio de la función y a evitar posibles arbitrariedades. Con esta decisión, el control fiscal se convirtió en una actividad en realidad independiente, que se separa y se diferencia de las funciones clásicas del Estado.

No obstante, el control fiscal no se ejerce tan sólo por la Contraloría General, pues el cumplimiento de esta función en el nivel territorial depende de las contralorías departamentales, distritales y municipales que deben vigilar la administración y el manejo de bienes públicos dentro de su jurisdicción Obregón, Torres y González (2006).

De acuerdo con la propuesta de la Auditoría General de la República para el fortalecimiento del Sistema de Control Fiscal, se considera fundamental que se definan los criterios de evaluación y categorización de las contralorías territoriales, lo cual implica ajustar la metodología que ya existe dentro de dicha institución para la evaluación de las contralorías territoriales. (Ochoa y Charris, 2006). Entre tanto, en su informe de junio de 2017 al Congreso y al presidente, el Contralor General reitera el afán modernizador que ha acompañado la gestión de la Contraloría General de la República, y plantea el camino para lograr un mejor resultado en la gestión de la institución fiscalizadora; plantea que no había otro camino que el de emprender la modernización de la Institución a través del Programa de Fortalecimiento Institucional, el cual incluye varios contextos y ámbitos, como son: infraestructura física, nueva tecnología, un nuevo modelo de control fiscal acorde con normas internacionales de auditoría del sector público y las normas internacionales de auditoría para entidades fiscalizadores superiores; optimizar métodos, metodologías, procesos y procedimientos para de este modo, hacer más efectivos e idóneos los macroprocesos de direccionamiento estratégico, el control fiscal micro, el control fiscal macro, la responsabilidad fiscal y la jurisdicción coactiva, el enlace con clientes y partes interesadas y el control fiscal social, lo cual redundará en mayores beneficios y resultados del ejercicio de la vigilancia y el control fiscal. Larrarte (2018)

Por otra parte, en cuanto a la responsabilidad fiscal, Pedreros (2018) trae a colación que, esta se sustenta de manera normativa en la Ley 610 de 15 de agosto de 2000 y su base constitucional en el artículo 2º, sobre fines del Estado, en el 6.º, que establece la responsabilidad que le asiste a los servidores públicos por la infracción de la Constitución o la ley y por la omisión o extralimitación de sus funciones, en el 123, que determina quiénes son servidores públicos y en el 124, que señala que le corresponde a la ley determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

Del mismo modo, es importante resaltar la importancia del Acto Legislativo 04 de 2019, por medio del cual se modifican varios artículos de la Constitución, de tal manera que se constituya una reforma sobre el Régimen de Control Fiscal. De este modo, esta nueva normatividad incorpora y reglamente competencias adicionales a las contralorías municipales, y recoge tres principios fundamentales o elementos de análisis sobre los cuales la Contraloría General y las contralorías departamentales y municipales deben hacer énfasis. (Congreso de la República, 2019).

Dentro de este mismo marco, se precisa incluir al Decreto de Ley 403 de 2020, cuyo objetivo central radica en dictar las disposiciones normativas requeridas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019; de este modo, esa normatividad pretende consolidar el robustecimiento del control fiscal en el territorio. En ese sentido, cabe precisar que los artículos de la Constitución Política sometidos a modificaciones, a partir de la vigencia de estas dos últimas disposiciones normativas, fueron el 267, 268, 271, 272 y 274. (Presidencia de la República, 2020).

#### **6.2.4. Impacto Alimenticio en la Edad Temprana y el Proceso Educativo**

Es pertinente hablar acerca de la importancia de la alimentación y el gran impacto que tiene la misma en la edad temprana del ser humano, alrededor de esto, giran componentes emocionales y físicos que deben ser trabajados de forma adecuada para el correcto funcionamiento psicofísico del individuo. En el libro *Niños*,

*alimentos y nutrición* se enmarca que, hace 30 años la Convención sobre los Derechos del Niño hablaba de la necesidad de proporcionar a los niños “alimentos nutritivos adecuados” para combatir la malnutrición y las enfermedades. (UNICEF, 2020). Ese objetivo no ha cambiado, lo que ha cambiado son los contextos en los que esto tiene que suceder, y la comprensión de que los sistemas alimentarios son una parte clave y subestimada del rompecabezas, se plantea que los sistemas alimentarios deben guiarse en pos de asegurar un sistema que garantice una adecuada nutrición, referente a esto se expresa que:

‘Para que los sistemas alimentarios funcionen mejor para los niños, debemos asegurarnos de que estos sistemas cooperen con todos los demás sistemas que afectan a las vidas de los niños, y que estos últimos no socavar a los primeros. Los sistemas de salud, agua y saneamiento, educación y protección social deben colaborar para proporcionar a los niños y a sus familias los conocimientos, el apoyo y los servicios que necesitan para garantizar que las prácticas de alimentación nutritivas se traduzcan en un mejor crecimiento y desarrollo’. (UNICEF 2020, p.17)

Una buena alimentación en la escuela es vital, sin embargo, poco se habla del impacto que esta tiene en los alumnos y su entorno educativo. Es necesario que desde diferentes perspectivas se aborde este tema para profundizar y enfatizar en el proceso alimenticio. Vega (2018) en su artículo sobre el impacto de la alimentación en la escuela, plantea que, debe existir una preocupación por el cumplimiento de la calidad y cantidad de alimentos saludables que se distribuyan en los centros educativos, ya que estos contribuyen a una mejor enseñanza, atención y concentración en los niños. Además, ayudará a mejorar los marcadores de salud de la escuela y reducir el riesgo de padecer enfermedades a futuro. Esto aplica para todos los niños y niñas, incluso para aquellos con necesidades especiales. Ya que a través de una alimentación más saludable se puede llegar al cumplimiento de las necesidades educativas de cada uno.

Tal y como lo afirma Leiva, Inzunza, Pérez, Castro, Jansana, Toro & Ivanovic (2001). El rendimiento escolar se encuentra determinado por factores propios del educando, familiares, del sistema educacional y de la sociedad en general, el proceso educativo es de naturaleza multicausal y multifactorial. Por ello, expertos en desarrollo infantil afirman que existe una necesidad urgente de que los programas preescolares sean diseñados de manera de impulsar la capacidad cerebral del niño.

Existe un calendario en el desarrollo del cerebro y el año más importante es el primero; en los primeros años un niño que haya sido descuidado o maltratado lleva la marca de ello, sino indeleble, por lo menos extremadamente difícil de borrar. (Huttenlocher & Dabholkar, 1997, p.58).

Es interesante destacar la importancia de los factores de riesgo biológico y social sobre el desarrollo infantil; bajo peso de nacimiento, malnutrición, bajo nivel educacional y/o problemas psiquiátricos de los padres, son algunos de los factores de riesgo que se relacionan con el desarrollo psicológico infantil. Tales factores de riesgo no ocurren en forma aislada; a medida que se combina un mayor número de ellos aumenta la probabilidad de un menor rendimiento cognitivo Leiva et al (2001).

En palabras de Gertler (2000) se expone que, la salud y nutrición de los niños es de vital importancia no sólo porque requiere de atención inmediata, sino también porque la salud y nutrición en los primeros años de vida mejora sustancialmente el desarrollo físico y cognoscitivo, por ende, el cuidado de la salud y una buena alimentación permite que los niños inicien a tiempo su educación básica y continúen estudiando, obteniendo mejores resultados, pues los adultos sanos con mayores conocimientos obtienen mayores ingresos.

Núñez, Zambrano, Alarcón, Monar, & Cisneros, (2017) concluyen que la importancia de una buena nutrición de niños y adolescentes para contribuir a su

crecimiento y desarrollo en la edad adulta conservando una buena salud a lo largo de sus vidas. Una buena nutrición incluye las vitaminas y minerales que nuestros cuerpos necesitan para que funcionen y se mantengan saludables proporciona suficientes calorías para dar la energía que se necesita en la vida diaria. Los efectos de la mala nutrición en el rendimiento académico tanto los padres como los educadores, e incluso los mismos alumnos, no toman consciencia de la forma en la cual están alimentando, a sus hijos no les proporcionan los nutrientes necesarios ya que su finalidad es satisfacer el hambre y no de cubrir las necesidades de proteínas y calorías que son necesarias para el crecimiento y desarrollo de un niño.

Finalmente, es pertinente resaltar que, estudios recientes comprueban la hipótesis sobre la cual, el rendimiento académico se ve afectado negativamente por la inadecuada nutrición de los niños en edades escolares, ya que la desnutrición en los primeros años de vida afecta el crecimiento del cerebro y el desarrollo intelectual. Por ello, se constata una correlación directa y significativa entre el coeficiente intelectual y el tamaño cerebral de los alumnos; y que la inteligencia es uno de los parámetros que mejor predice el rendimiento escolar Leiva et al (2010).

### **6.3. Marco legal**

| <b>Fecha</b> | <b>Norma</b> | <b>Asunto</b> |
|--------------|--------------|---------------|
|--------------|--------------|---------------|

|            |                       |  |
|------------|-----------------------|--|
| 16.06.2011 | [A1] Ley 1450 de 2011 | Establece que el Gobierno Nacional trasladará del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales. La norma define la universalidad como el principio que impone garantizar todos los derechos de todos los niños, las niñas y los adolescentes (MEN. 2015). |
| 16.09.2015 | Decreto 1852          | El decreto reúne las disposiciones existentes sobre el PAE y encima algunas obligaciones a los diferentes actores involucrados, lo que traduce en la práctica a una descentralización del programa.  |
| 06.07.2012 | Ley 1551 de 2012      | Reglamenta el numeral 20 del Artículo 6º (Organización y funcionamiento de los municipios), otorgándole al municipio la función de ejecutar el Programa de Alimentación Escolar con recursos propios y los provenientes del Departamento y la Nación.  |

|            |                          |  |
|------------|--------------------------|--|
| 27.12.2007 | Ley 1176 de 2007         | Se establece mediante los artículos 16, 17, 18 y 19 la obligatoriedad y responsabilidad del cumplimiento por parte de las entidades territoriales, actores y operadores del programa, de los estándares y condiciones mínimas de operación del Programa. Los criterios de distribución de los recursos de la Nación destinados al PAE, serán determinados por el MEN, así como, su transferencia a los territorios.  |
| 02.10.2015 | Resolución 16432 de 2015 | Se determinan los lineamientos Técnicos, operativos, estándares y condiciones mínimas para la Operación del programa, estableciendo que la adecuada y oportuna ejecución del programa es corresponsabilidad de la Nación, del MEN, de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC), Entidades Territoriales No Certificadas, de los rectores, coordinadores, directivos docentes, docentes, personal administrativo, de las veedurías ciudadanas y de los operadores. Establece además, la forma de ejecución mediante fases y acciones para garantizar la adecuada prestación del servicio de alimentación escolar, en condiciones de calidad e inocuidad como la planeación del PAE desde las entidades territoriales, ejecución, monitoreo y control y, control social (Decreto 1852 de 2015 y Resolución 16432 de 2015). |

## **7. Diseño Metodológico**

### **6.1 Tipo de Estudio**

La metodología utilizada fue de tipo descriptivo. Se logró describir el fenómeno del control fiscal en los programas de alimentación escolar y las principales variables y conceptos asociadas con la problemática, así como también su recorrido histórico desde la década de 1930.

### **6.2 Enfoque**

El enfoque empleado fue de corte mixto. El componente cualitativo facilitó el abordaje de las aproximaciones teóricas en el proceso de revisión documental, contribuyendo así con el fomento de la amplitud literaria y la riqueza interpretativa característica de la investigación cualitativa. Del mismo modo, el componente cuantitativo obedece a que en la investigación se hace uso de la estadística. En ese sentido, la investigación pretendió contribuir con el rigor y la precisión requeridas a la hora de efectuar planteamientos deductivos a partir de los resultados de este último instrumento.

### **6.3 Método**

El método empleado es el estudio de casos. El desarrollo de éste se vio complementado por la contribución que el enfoque mixto, el cual instiga a la revisión de distintas ideas, a la vez que establece distinciones, similitudes y en definitivas comparaciones entre las mismas, de tal modo que los datos puedan ser medidos y posteriormente graficados para el análisis.

## **6.4 Fuentes y Técnicas de Recolección de Datos**

La información recopilada obedece fundamentalmente a información de tipo secundario. De esta manera, los principales elementos de recolección de la información fueron: la revisión literaria en distintos repositorios como Google Académico, Scopus, Sciesce Direct, Dialnet y SciELO. Así como la revisión de algunas disposiciones normativas al respecto. Igualmente, además de esta revisión, para el desarrollo de los objetivos propuestos fue necesario contrastar dicha revisión de la literatura en relación con el Informe Final de Visitas de Fiscalización a Instituciones Oficiales de Cali, documento que agrupa datos esenciales para el análisis de la realidad del programa dentro de la jurisdicción del Distrito.

Por lo tanto, entendiendo la importancia de los resultados del informe, además de su reciente publicación, es importante señalar que éste sirvió como una herramienta indispensable para el desarrollo de las dinámicas propuestas en los objetivos específicos respecto a las categorías de análisis que se dispuso evaluar: herramientas de control fiscal para el programa, el estado actual de las políticas públicas que rigen el programa, y el nivel de pertinencia de los instrumentos empleados en función del control fiscal del mismo.

## **6.5 Descripción de Actividades**

Para efectos de la presente investigación se llevarán a cabo tres etapas, la etapa I consta de la revisión documental a las fuentes secundarias de información, obteniendo así, un panorama general de la problemática, posteriormente la etapa II la constituye el diagnóstico, en el cual se establece el estado actual de la problemática a partir de fuentes como el Informe Final de la Contraloría de Santiago de Cali sobre las Visitas de Fiscalización a las Instituciones Oficiales adscritas al PAE en la jurisdicción del Distrito. Finalmente, la etapa III es el análisis de pertinencia, donde se cruza la información obtenida de las diferentes fuentes y se evalúa su pertinencia en la actualidad, así como se resaltan aspectos importantes producto de la forma en que estas dinámicas han sido llevadas a la práctica.



### 6.5.1 Cronograma de actividades

| Actividad   | Descripción  | Mes 1 (febrero 2022) | Mes 2 (abril 2022) | Mes 3 (julio 2022) | Mes 4 (agosto 2022) |
|---|--|----------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| <b>RECOLECCIÓN GENERAL DE INFORMACIÓN</b>   | Esta etapa es una recolección general de información para todas las fases previas (Anteproyecto)   |                      |                    |                    |                     |
| <b>ANÁLISIS DE INFORMACIÓN SOBRE LAS HERRAMIENTAS DE CONTROL FISCAL DEL PROGRAMA</b>          | Se recogen los datos específicos sobre los instrumentos empleados de control fiscal en el marco del programa a nivel nacional y desde la perspectiva distrital         |                      |                    |                    |                     |
| <b>ESTUDIO DE LOS EFECTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EMPLEADAS EN CALI EN EL MARCO DEL PAE</b> | Dentro de esta fase se analiza la realidad del PAE en el Distrito, a partir de las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria dispuestas para el mismo.    |                      |                    |                    |                     |
| <b>EVALUACIÓN SOBRE LOS RESULTADOS OBTENIDOS CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL PAE</b>                | Corresponde a la fase de evaluación sobre los resultados obtenidos a partir de la implementación del PAE en los periodos evaluados en el Distrito de Santiago de Cali. |                      |                    |                    |                     |



## 7. Resultados

# Capítulo 1.

### **Estado actual de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional con relación al PAE desarrollado en el distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios de Santiago de Cali.**

Resulta importante destacar desde un contexto amplio la evidente carencia de bienestar en la sociedad colombiana, la cual se expresa desde múltiples factores, entre ellos la seguridad alimentaria (Mercado, 2014). En ese sentido, dicha carencia de bienestar social se refleja en la ausencia de un sistema de protección integral que garantice el derecho a la alimentación como factor esencial del desarrollo y la dignidad humana (Ruge, 2017). No obstante, dicha amplitud de la carencia de sistemas de bienestar y políticas públicas diseñadas para en con el objetivo real de mitigar el hambre, se refleja, por ejemplo; en el hecho de que el índice de inseguridad alimentaria y nutricional nacional, en el curso de la segunda década del siglo oscila alrededor del 43% (Díaz et al., 2011). Este panorama desvela una realidad social en la cual casi la mitad de los ciudadanos colombianos para la fecha no tenían la ingesta de comida diaria adecuada. Del mismo modo, Valencia (2022) destaca que según cifras del DANE, el 35% de la población colombiana sólo tiene dos comidas al día.

Por lo tanto, se puede hablar de un problema estructural que involucra, además de a la población escolar, a una gran parte de la sociedad en general, quienes usualmente hacen parte de la población más vulnerable de Colombia (Martínez, 2005). Como consecuencia de ello, emerge una figura del Estado incapaz de garantizar derechos fundamentales, especialmente a la alimentación en la población que más requiere de intervención estatal (Díaz et al., 2011).

De manera similar, reseñando los lineamientos y políticas públicas que ha adoptado el país en materia de seguridad alimentaria y alimentación escolar, Castellanos (2018), indica que si bien estas fueron pensadas para la incidencia en el contexto nacional, la ciudad de Cali no es ajena a las dinámicas surgidas a partir de dichas disposiciones legales. Esas son, de manera secuencial: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria de 1996-2005, que ratifica el CONPES 2847, por medio del cual se pretendía el mejoramiento de las condiciones de seguridad alimentaria general en el país. Posteriormente, la política nacional de seguridad alimentaria CONPES 113, dispuesta para 2008 perseguía el mismo objetivo que el anterior tratado, sin embargo enfatiza en la permanencia, la suficiencia y la celeridad en términos de acceso al alimento. (Castellanos, 2018).

Entre 2012 y 2019 el mismo Plan Nacional de Seguridad Alimentaria intenta integrar un enfoque intersectorial frente a una disposición jurídica de carácter nacional, lo que repercute en la ampliación de la cobertura e incide en ciudades como Cali (Castellanos, 2018). De manera posterior, en la celebración de los Acuerdos de Paz de La Habana en 2016, y del CONPES 3918 de 2018 se profundiza en la búsqueda del objetivo de la atención al hambre y la intersectorialidad del enfoque del programa, haciendo efectiva la atención a la problemática en diversos territorios del país. Además, Castellanos (2018), afirma que el CONPES 113 ha sido una de las disposiciones legales que más ha incidido en la materia en el contexto caleño, especialmente bajo sus 5 ejes de acción “disponibilidad, acceso, consumo, calidad e inocuidad y utilización biológica”. (p.49).

Bajo este contexto, el estado actual de las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria en la ciudad, está regido bajo los lineamientos de la Política Pública de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (PPSSAN en adelante). Por medio de este plan, se definen las políticas públicas y los protocolos que adopta la ciudad en términos de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional a partir del 2018, y con una proyección hasta el 2032. (Aguirre, 2019). Los principales cambios que se adoptan bajo este nuevo concepto, guardan relación con el enfoque de seguridad alimentaria construido a partir del fortalecimiento

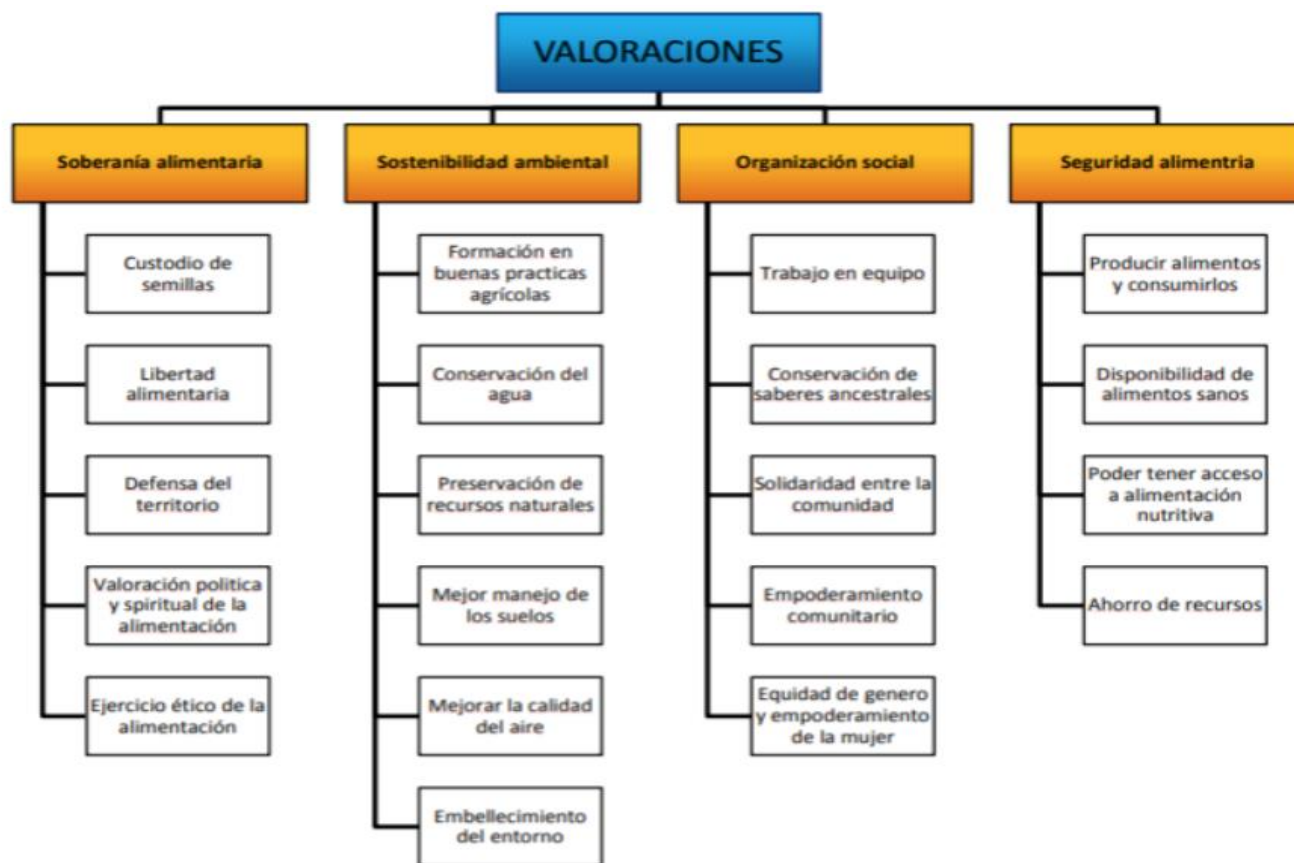
agroindustrial del departamento en términos de producción de alimentos y el impacto de esto sobre la ampliación de la cobertura de la seguridad alimentaria en la ciudad y el departamento. En ese sentido, es importante subrayar que el incentivo a la producción, además de contribuir con el desarrollo de programas asistenciales como el PAE, contribuye también con la mejora de los índices de seguridad alimentaria nacional, regional y local, pues dentro de los objetivos que se plantean con la promoción de este fortalecimiento agroindustrial; se encuentra indudablemente el aumentar la proporción de personas que tienen garantizado un nivel mínimo de seguridad alimentaria, reflejado en la ingesta de tres comidas diarias. (López, Torres y Gómez, 2017; Ramírez y Vargas, 2018).

Por tanto, de manera general se busca la optimización de las facultades productivas de la industria alimentaria, de la misma manera que la mejora de las competencias del estado para dar garantía de acceso, calidad, suficiencia e inocuidad de los alimentos. A partir de estas disposiciones, se busca además contribuir a una transformación productiva en el Valle del Cauca, especialmente desde el análisis del impacto de la industria azucarera, la cual se ha ido encargando de convertir el departamento en “una región de monocultivo extensivo” (Aguirre, 2019, p.55), negando la posibilidad de diversificar el cultivo y la producción de alimentos, y además dejando elevados costes ambientales en cuidado del agua y los ecosistemas. Luego entonces, bajo la perspectiva de la seguridad y soberanía alimentaria, definidas a partir de la PPSSAN; se busca contribuir desde la agroecología, la biodiversidad, la justicia climática, la diversificación de cultivos, la sostenibilidad y la autonomía sobre el sistema alimentario local y departamental. (Aguirre, 2019).

En tal sentido, los principales elementos recopilados en el análisis a la PPSSAN de Cali, obedecen bien a los dos factores principales previamente enunciados: soberanía y seguridad alimentaria; así como también dan cuenta de la importancia del componente de la sostenibilidad ambiental y el impacto que estas políticas tienen en la organización social. Estos elementos nodales se caracterizan en la **figura 2**.

En definitiva, es posible evidenciar que el marco normativo alrededor de los programas de alimentación escolar ha cambiado a través del tiempo y especialmente en adaptación o de conformidad con las circunstancias de cada programa. Circunscrito previamente dicho programa a los lineamientos y determinaciones fijadas por el Ministerio de Educación Nacional, y en la actualidad a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, que es concebida como una política pública contenida en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, se caracteriza porque en su versión más actual, se expresa y está contenido en la Ley 1955 de 2019, ley en la que se le otorgan disposiciones adicionales a los programas de alimentación escolar, y además se le confieren distintas facultades de autonomía. En ese sentido, aquellas facultades adicionales son, por ejemplo: la autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, y lo que se pretende lograr con dichas medidas es un aumento sustancial en la efectividad del programa. (Contraloría General de Santiago de Cali, 2022).

**Figura 2.** Principales componentes del PPSSAN.



**Fuente:** Aguirre (2019).

Ahora bien, con el objetivo de traer a colación la efectividad del programa, es preciso reseñar el Informe Final de la Contraloría de Cali, el cual refiere a la realidad material del programa y a cómo ésta se ciñe o no a los objetivos propuestos desde el PAE para las Instituciones Educativas Oficiales de la ciudad. Bajo dicho propósito, algunas de las precisiones señaladas por la Contraloría de Santiago de Cali en dicho informe, fueron las siguientes:

En primer lugar, el informe da cuenta de que alrededor del 80% de los beneficiarios del programa aducen que la calidad de los alimentos entregados es la adecuada. Esto es importante, pues de alguna forma el porcentaje de aceptación en términos de calidad de los alimentos es relativamente alto, razón que sirve de base para plantear estrategias que permitan optimizar el programa de manera posterior, pues si bien se tiene un nivel de calidad aceptable, aún existe un 20% del

total de beneficiarios que entienden que el programa no cumple en lo que respecta a la calidad de los alimentos. Así mismo, este análisis proporciona una guía para el aumento de la rigurosidad en toda la cadena de suministro que abastece a las Instituciones adscritas al programa, pues es probable que existan distintos agentes causantes de la disminución de la calidad general de los alimentos, o de una buena parte de los mismos, y precisamente estos agentes deben encontrarse a lo largo de dicha cadena.

Por lo tanto, en el informe se plantea que desde la concepción de las medidas y políticas públicas que se planteen posteriormente para mejorar el rendimiento del programa, se debe enfatizar en el aumento de los procesos de veeduría y monitoreo de cada una de las etapas que deben desarrollarse previo al arribo de los alimentos a las diferentes instituciones educativas de la ciudad. Adicionalmente, es importante señalar que estos nuevos procesos de veeduría, por sí solos, podrían no garantizar el aumento esperado en la percepción de la calidad de los alimentos, no obstante; se precisa hacer énfasis en algunos otros aspectos que permitan incrementar la percepción que tienen los estudiantes en términos de calidad. (Contraloría General de Santiago de Cali, 2022).

De manera subsiguiente, el informe identifica que más del 60% de los estudiantes manifiestan no tener ningún tipo de retroalimentación, capacitación o sensibilización sobre el programa, razón que repercute de manera directa sobre el impacto que genera el programa, pues en vista de que existe un amplio desconocimiento del mismo, pueden existir confusiones respecto del origen de los alimentos, cuál es la finalidad del programa o bien cuál es su importancia.

Si bien estos dos primeros indicadores no arrojan una preocupación significativa respecto al curso que actualmente tienen los PAE, el tercer indicador de medición que arroja el informe tiene que ver precisamente con la organización que existe al interior de cada institución educativa. Esto anterior, corresponde a uno de los ejes centrales del programa, pues la articulación de los diferentes organismos participantes de los programas de alimentación, en conjunto con las instituciones educativas, es fundamental; entre otras cosas, porque dicha articulación permite la

entrega oportuna de alimentos, a través de una red cooperativa en donde dicha articulación es indispensable para la implementación de los programas. Siendo así, el informe final arrojó que el 27% de los estudiantes beneficiarios, señalan que no existe garantía de entrega oportuna de los alimentos. Esto es, sin entrar en detalles, un error de implementación que reduce la calidad general del programa y la eficiencia de las políticas públicas en donde se dispone la funcionalidad del mismo; especialmente teniendo en cuenta que el PAE funciona bajo principios como la celeridad y la pertinencia del alimento, como factor esencial del desarrollo académico. (Sánchez, 2007).

Además, dicha falla en la pertinencia del servicio se respalda con algunos otros datos encontrados en el informe. Entre estos se encuentra, por ejemplo, que el 20% de los encuestados afirme que los horarios de entrega están lejos de ser los adecuados, o que el 18% de los mismos manifiesten que no siempre se entreguen los alimentos, del mismo modo, otro de los análisis que emergen del informe, y que tiene que ver con la calidad general del programa en sí, deja vislumbrar que el 27% de los estudiantes expresan que las instituciones educativas no tienen publicada la minuta diaria del PAE, lo que imposibilita la visibilización de información relevante y manifestar descontentos con la implementación del programa. (Contraloría General de Santiago de Cali, 2022).

Por último, el informe señala que cerca del 25% de los estudiantes indican que la información consignada en la minuta, no corresponde con la realidad de la implementación del programa en las respectivas instituciones educativas. Esto es de suma gravedad, pues podría inferirse que se trata de una alteración de información verídica, con el objeto de invisibilizar una prestación del servicio ineficiente. De la misma manera, dentro del aspecto sanitario se destaca que cerca del 42% de los estudiantes desconocen si en la institución se practican medidas para la desinfección y control de plagas en las raciones de alimentos. En conjunto, cerca de la mitad de los encuestados aducen desconocer la forma en la que se deben presentar quejas, peticiones, reclamos o denuncias al respecto del funcionamiento irregular del programa.

Como una síntesis de los factores mencionados, se encuentra que si bien en las políticas dispuestas en materia de seguridad alimentaria, y específicamente en las que tienen relación con el PAE, se plantean mecanismos aparentemente pensados en optimizar el programa, notificar la irregularidades, expresar opiniones; entre otros mecanismos similares, se observa que la implementación de estos instrumentos, es, en el mejor de los casos, parcial. Esto desvela una realidad preocupante, pues desde el punto de vista financiero, la estructura dispuesta para el programa, y la capacidad de respuesta de los operadores designados para la ejecución de este; las políticas y medidas que fungen como la base del PAE, no son funcionales en la práctica, o tienen reiteradas y numerosas falencias, eventualidad que supone la necesidad de revisión del estado del programa y de su funcionamiento, de cara a corregir las falencias en las versiones futuras del PAE.

## Capítulo 2.

### **Herramientas de control fiscal que definen las acciones y los actores de la política pública con relación al programa de alimentación escolar (PAE) en Colombia.**

La antesala del Programa de Alimentación Escolar en Colombia, tal y como se conoce actualmente a nivel nacional, se ha visto reflejada en el transcurso de las últimas 7 décadas, como lo expone Prado (2019). En un primer momento, el decreto 219 de 1936, postula un recurso de carácter permanente para los restaurantes escolares. Posteriormente, en 1941, mediante el decreto 319, el Ministerio de Educación Nacional inicia un proceso de atención nutricional en las instituciones oficiales, acto seguido, en el 68 se crea el ICBF y con ello se fortalece la atención alimentaria a la educación primaria en las instituciones públicas.

Siguiendo este curso, no es sino hasta 2006, como indica Prado (2019), en donde se vincula la reducción del ausentismo escolar y la mejora de los procesos cognitivos en el ámbito educativo con la alimentación. Así, en 2011 toda la política alrededor de los programas de alimentación escolar se trasladó al Ministerio de

Educación por medio de la ley 1450. Finalmente, en 2015 se descentraliza totalmente el programa tras varios inconvenientes que persistieron durante todo este transcurso histórico de éste, mediante el decreto 1852 y la resolución 16432. El resumen de este curso del programa en el tiempo, se refleja en la **figura 1**.

**Figura 1.** Transcurrir histórico de los programas de alimentación escolar en Colombia entre 1936 y 2015



**Fuente:** Prado (2019, p.3).

En ese sentido, es necesario subrayar que en términos de control fiscal, el máximo órgano, cuya competencia primordial radica en la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen dineros públicos y recursos del estado, o como bien lo expone Aldunate (2010), el control de la hacienda pública; la ejerce la Contraloría General de la Nación, quien bajo el amparo de la Constitución del 91, específicamente en su artículo 267, se le faculta con éstas disposiciones jurídicas. En ese sentido, el objetivo principal de este órgano de control es, bajo el entendido de Prado (2019): la restauración total de los bienes o recursos que, en calidad de detrimento patrimonial, hayan sido malversados bajo el ejercicio de funcionarios públicos o privados.

De la misma manera, Carreño y Restrepo (2017), indican que la Contraloría, además, está facultada para exigir tanto a entidades oficiales como privadas, quienes dispongan de dineros estatales; la estricta verificación del gasto en función del beneficio general de la población, bajo términos de eficiencia económica. Luego, en su análisis Prado (2019), indica que el PAE funciona, gracias a los recursos del

Estado destinados al funcionamiento de éste, a los recursos propios de las instituciones y al Sistema General de Participaciones (SGP en adelante), que, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019) se crea en el año 2001 con el objetivo principal de distribuir los recursos del Estado a las entidades territoriales, con miras en los servicios de educación, salud y saneamiento básico.

Luego, en consecuencia con esto, la asignación de los recursos del SGP hacia el PAE, lo cual es una función especial del Ministerio de Educación, que en función de “ejecutar, orientar y articular el programa, mediante el establecimiento de parámetros y lineamientos técnicos para así establecer las condiciones y que se dé la prestación de manera óptima, oportuna y transparente dentro del PAE” (p.7)., constituyen, entre otras cosas, una herramienta de gestión, veeduría y control sobre estos recursos destinados al programa. Así las cosas, se enfatiza en que la manera en la cual estos recursos son transferidos del SGP hacia el PAE, representa una de las herramientas por las cuales se ejerce control fiscal sobre los mismos recursos.

Es decir, comprendiendo el rigor de los objetivos que se proponen con la creación del SGP, que tienen que ver con la asignación de recursos para saneamiento básico, salud, educación y bienestar social; se supedita el traslado de estos recursos de un fondo a otro (cuando estos pasan del presupuesto nacional, por medio del Ministerio de Educación, hacia cada una de las unidades que ejecutan el programa a lo largo de toda la geografía nacional), a la vigilancia e intervención del SGP, precisamente porque es un agente estatal específicamente creado para garantizar este tipo de transacciones de recursos hacia todas las zonas vinculadas al programa. En ese sentido es que se entiende al SGP como una herramienta más de control fiscal.

Por otra parte, el Departamento Administrativo de Función Pública (2020), expone que, pese a sus recientes reformas, en la Ley 42 de 1993 están contenidos todos los elementos primordiales para el ejercicio del control fiscal financiero del Estado, y los organismos que lo ejercen. En ese sentido, tal y como se contempla en dicha ley, éstos elementos son: instituciones como la ya mencionada Contraloría

General de la Nación, las contralorías departamentales y municipales, y las autorías y revisorías fiscales por parte de empresas públicas municipales.

Del mismo modo, en el marco de esta ley se establecen otros elementos de control fiscal, los cuales se hacen efectivos a través de herramientas como los sistemas de control financiero, de gestión, de legalidad, de resultados, de revisión de cuentas y, finalmente, con la evaluación del control interno. Para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, de revisión de cuentas y de evaluación del control interno, tal y como se expone en el artículo 9 de dicha ley. (Departamento Administrativo de Función Pública, 2020).

Esto se debe a que, si se tiene en cuenta, por ejemplo, un sistema de control financiero para ejercer el control fiscal; se está ejerciendo un control desde la perspectiva de la evaluación del gasto, o bien de la operación financiera en sí. Es decir, con el propósito de determinar si una operación es o no eficiente, en términos de que ésta cumpla con su objetivo. En este caso, la evaluación desde el punto de vista del control financiero se ejecuta en las revisorías fiscales que llevan a cabo las contralorías, al contrastar los términos acordados en los contratos firmados con los operadores del PAE, respecto a la realidad material del programa y la experiencia que relata una amplia proporción de los beneficiarios.

De la misma manera, el ejercicio de control fiscal a partir de un enfoque de legalidad, se hace efectivo a través de una comparación de lo que fue llevado a la praxis en el PAE, respecto a su relación con las leyes colombianas, la jurisprudencia, la normatividad y/o las autoridades competentes en la materia. En definitiva, el control fiscal guarda una relación indisoluble con el cumplimiento de los parámetros legales establecidos en un territorio, por tanto el control fiscal pretende garantizar el uso eficiente de los recursos del Estado. (Mira, Meza y Vera, 2001). Así mismo, elementos como la revisión de cuentas, que es también un control financiero, y el control desde la perspectiva del cumplimiento de objetivos o resultados, permiten apreciar la validez de la actividad sometida a control fiscal, pues ahí se determinará su margen de acierto, teniendo en cuenta aspectos

fundamentales en el funcionamiento del programa, como el cumplimiento de los objetivos que se propone desde este.

Adicionalmente, Paz (2019), indica que además de a la procuraduría, la situación de control fiscal compete también a órganos como la Fiscalía, quien judicializa finalmente las disposiciones de la Contraloría en un eventual hallazgo de irregularidad fiscal. Luego, el autor entiende que la Contraloría, principal entidad en esta materia, ejerce dicha función de control fiscal a través de dos etapas, las cuales representan distintos mecanismos e instrumentos para el ejercicio de dicho control. Éstas son: **1)** “la vigilancia, posterior y selectiva, a la ejecución del presupuesto público por los sujetos de control”., (p.16), y **2)** el adelantamiento de procesos disciplinarios a los funcionarios públicos o a los particulares quienes hubieren infringido en el delito fiscal. Así, esto está, a saber, expresado en este fragmento:

Así, en un primer momento, las contralorías de todos los órdenes llevan a cabo la labor de vigilancia propiamente dicha, (...) mediante la práctica de auditorías sobre los sujetos sometidos al control fiscal selectivo. A partir de este seguimiento se produce la formulación de las correspondientes observaciones, conclusiones, recomendaciones, e incluso, las glosas que se deriven del estudio de los actos de gestión fiscal controlados. (p.17).

Finalmente, conforme a la investigación de Urrego (2018), sobre una propuesta de reforma a la función fiscal pública, se encuentra que al darse gran parte de las investigaciones desarrolladas por la Contraloría, sobre entidades territoriales, gobernaciones o municipios, las contralorías territoriales pierden, de alguna forma, competencia para efectos de lo que fueron creadas. Esto, a razón de que los recursos directamente girados por el Estado, se trasladan por medio de instancias como el SGR o el SGP.

No obstante, es preciso especificar que la Contraloría cuenta con la facultad de “auditar cualquier cuenta municipal o departamental incluso con recursos propios territoriales”. (p.14), lo que reviste de mayor funcionalidad al control fiscal mismo que ejerce esta entidad. Así mismo, es pertinente identificar como herramienta

fundamental para el control fiscal y además para la verificación de que el funcionamiento del programa se está dando de manera coherente con respecto a las políticas públicas en las cuales se dictan las disposiciones del programa mismo; las visitas y revisorías fiscales que de manera periódica realiza la Contraloría de la República.

Para el caso específico de esta investigación, estas visitas y revisorías las ejecuta la Contraloría de Santiago de Cali, en compañía de distintos grupos de trabajo conformados de acuerdo a ciertas disposiciones y objetivos concretos, los cuales han sido previamente planteados por la Contraloría del Distrito. Por lo tanto, se determina que la principal herramienta que permite ejercer el control fiscal de forma óptima sobre las dinámicas del PAE y en los agentes públicos o privados que las desempeñan, son, indudablemente, estas visitas técnicas y revisorías fiscales periódicas.

Lo anterior, dado que, la única manera que se puede constatar el contexto real del programa y el grado de beneficio que obtienen los estudiantes de ello, o simplemente la idoneidad del mismo de acuerdo a las necesidades que se supone debe solventar el programa, es llevando a cabo dichas visitas y recopilando la información correspondiente, mediante la escucha de testimonios y la implementación de sondeos, contruídos bajo estricto rigor y con los componentes metodológicos adecuados, y que permitan generar análisis de valor sobre el contexto real. En ese sentido, siempre y cuando exista este instrumento, será posible construir de manera progresiva un programa mejor planteado, más eficiente y de acuerdo al contexto local, departamental y regional.

## Capítulo 3.

### **Nivel de pertinencia de los instrumentos definidos para el control fiscal en la ejecución de la política pública sobre el programa de alimentación escolar (PAE) en el Distrito Especial de Santiago de Cali.**

Es importante resaltar que el objetivo principal del control fiscal, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, radica en fortalecer la capacidad del Estado para que éste, en ejercicio de sus competencias, ejerza de manera eficiente la función social que le compete, la cual surge emerge únicamente en cumplimiento de dichas funciones y en el mejoramiento constante de las mismas. En ese sentido, la entereza del objetivo del control fiscal se expresa en el logro de la transparencia y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos, no obstante, dicho objetivo también contiene la adjudicación de responsabilidades producto de la comisión de irregularidades en ejercicio de funciones públicas, sean estas ejecutadas mediante la intervención de los mismos agentes estatales, o particulares privados. (Contraloría General de la República, 2002).

Tomando esto de base, a grandes rasgos es posible identificar que los instrumentos designados para ejercer dicho control fiscal, si bien no han sido idóneos, desde el punto de vista de que no evitan la comisión de irregularidades de tipo fiscal, es posible determinar que sí han facilitado la construcción de un marco institucional dotado de herramientas para combatir las malversaciones de los recursos del Estado, principalmente a partir de una visión prospectiva, aunque también a partir de multas y sanciones a las entidades vinculadas con el PAE, como se cita en el Informe Final de la Contraloría de Cali, en donde si bien se destacan la multas, también se resalta una crítica sobre la contundencia de estas, principalmente entendiendo que se trata de un programa de alimentación, como parte integral de las políticas y estrategias en materia de Seguridad Alimentaria que ejecuta el Gobierno Nacional. (Contraloría General de Santiago de Cali, 2022).

Teniendo en cuenta la naturaleza prospectiva de los elementos de control fiscal enunciados en la investigación, como el SGR, la Contraloría General y las contralorías municipales, así como las auditorías y las revisorías fiscales; es posible determinar que su principal contribución se hace efectiva en el mediano y largo plazo, a partir de procesos de observancia y acciones correctivas sobre los datos analizados, así como de las diversas realidades del PAE que se pueden apreciar por medio de las visitas técnicas de control fiscal, tal como permite evidenciar el Informe de la Contraloría de Santiago de Cali.

Sin embargo, es importante que para el análisis que se desarrolla en este capítulo, se evalúe la pertinencia desde diferentes perspectivas. Así, algunas que se recogen, además de las que por principio el programa añade; como la inocuidad, la celeridad, la pertinencia y el beneficio; es importante que para el desarrollo de esta fase se tengan en cuenta elementos como la gravedad de una eventual mala prestación en el servicio o bien la visión que tienen las entidades vinculadas a la prestación de los servicios que se ofrecen en el PAE, con respeto a la importancia de la que se reviste dicho servicio. Esto último, considerando el significado que tiene una adecuada alimentación para el desarrollo óptimo e integral de los estudiantes desde la educación primaria e incluso desde fases previas (Vargas, 2013).

Por lo tanto, para evaluar el nivel de pertinencia de los instrumentos de control fiscal empleados por los organismos competentes, es vital evaluar entonces el ejercicio de los procesos de veeduría, revisoría y visitas, gracias a los cuales es posible recopilar la información necesaria, desde el punto de vista de los beneficiarios directos, es decir los estudiantes, y las instituciones educativas a las cuales se les presta el servicio.

Bajo este espectro, Arboleda et al., (2021) menciona que la Contraloría General de la República, en el primer semestre del 2017, evaluó el ejercicio del PAE durante el 2016 mediante el control posterior y mediante la auditoría de desempeño, con el fin de hacer una revisión a los aspectos financieros, contratación y condiciones del servicio, seleccionando para su estudio diversos departamentos y municipios. Como resultado de este ejercicio de control fiscal se evidenciaron

falencias en la articulación de los actores responsables, dificultades en torno a los aspectos presupuestales y financieros del programa, lo anterior relacionado a la asignación y trámite de los recursos, así mismo, como la falta de cobertura en el territorio.

Esta evaluación del PAE afectó contundentemente la oportunidad y continuidad del programa, además para evaluar las condiciones en la prestación del servicio y el mejoramiento de la situación alimentaria de los beneficiarios, el control posterior se queda corto según lo menciona Arboleda et al., (2021), quien enuncia que

La evaluación de la Contraloría bajo esta modalidad se hace sobre procesos ejecutados y consolidados durante la vigencia que fue auditada. Entre tanto, el control preventivo y concomitante ha facilitado la revisión en tiempo real de la falta de inversión de recursos públicos para la garantía de los derechos de los niños, es así como durante el inicio de este año escolar y posteriormente con la crisis sanitaria se determinó que el 32% de las entidades territoriales no han contratado el PAE (p. 10).

Con esa visión, el informe de la Contraloría General de Santiago sobre las visitas fiscales realizadas a las instituciones educativas vinculadas al PAE en marzo del presente año, arroja elementos de análisis importantes, entre los cuales se precisa lo siguiente, y en donde, entre otras cosas, se contribuye en materia de control fiscal al programa actual y las versiones futuras del mismo.

La pertinencia de las medidas de control fiscal sobre el PAE no dependen exclusivamente de los agentes estatales que lo promueven y regulan, como los Ministerios de Educación y Salud, o el Sistema General de Participaciones o incluso la Contraloría en su faceta nacional y local. Sino que, por el contrario, depende también de un conjunto de organismos y entidades, gubernamentales y no gubernamentales, que dentro del ejercicio mismo del PAE, cumplen una determinada función. Esto es, el conjunto de Secretaría de Educación Distrital, los operadores del programa, los docentes, y el Comité de Alimentación Escolar (CAE

en adelante). Siendo así, la Contraloría General de Santiago de Cali (2022), en su informe de visitas y fiscalización de marzo del presente año, concluye que existen falencias en cada una de las instancias de esta articulación, o tal y como se expresa en dicho informe “existen debilidades en la supervisión por parte de todos los actores que intervienen en el Programa” (p.214).

Otro de los elementos fundamentales para el desarrollo óptimo del control fiscal sobre el PAE, son los mecanismos para presentación de denuncias por irregularidades en el programa. Estos mecanismos permiten que, desde un primer filtro, los estudiantes beneficiarios, que son quienes reciben directamente el servicio; tengan la oportunidad de expresar su visión del programa, especialmente en términos de la calidad y el cumplimiento del objetivo último del mismo. En ese sentido, una eventual ausencia o desconocimiento de la existencia de estos mecanismos de alarma, hace inviable la posibilidad de que los consumidores últimos expresen sus inconformidades respecto al servicio, lo que por lógica, deriva en una red de flujo de información ineficiente, que prolifera y facilita la comisión de irregularidades; y por tanto, promueve el uso ineficiente de los recursos del estado. Así las cosas, la Contraloría General de Santiago, en su Informe de visitas de fiscalización, expone que “las instituciones Educativas Oficiales, a través del Comité de Alimentación Escolar-CAE, presentan deficiencias en la promoción de mecanismos de denuncias por irregularidades en el Programa de Alimentación Escolar-PAE, el 51% de los alumnos encuestados afirman desconocer estos”. (Contraloría General de Santiago de Cali, 2022, p.215). Esto es, en síntesis, un bajísimo nivel de pertinencia, pues en términos de proporción, se habla de que alrededor de la mitad de los testimonios que podrían tener los estudiantes sobre las dinámicas que se ejecutan en el marco del PAE en las instituciones de Santiago de Cali, no existen y esto se debe al no conocimiento sobre este instrumento.

Es evidente que el Programa de Alimentación Escolar PAE requiere de una veeduría constante, no solo por parte de los organismos involucrados en su desarrollo, sino también de la comunidad beneficiaria, puesto que las perspectivas de un servicio varían de acuerdo al rol que ejerce el observador, por ende, es

pertinente para el correcto ejercicio de control fiscal al programa PAE una articulación constante, donde la difusión de los canales de atención a denuncias sea contundente, para que los mismos sean de dominio público y a partir de los insumos adquiridos por medio de este proceso, pueda efectuarse una evaluación y mejora constante al programa, garantizando que los mecanismos de control fiscal y el accionar mismo del programa sean óptimos, perfeccionando el servicio prestado a la población escolar beneficiaria del mismo.

## **8. Conclusiones**

De acuerdo con el trabajo investigativo que se ha realizado alrededor de la incidencia del control fiscal en la ejecución de la política pública que refiere al programa de alimentación escolar (PAE), en el distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios de Santiago de Cali, ha sido posible recopilar diferentes elementos conceptualizadores que permiten entender el funcionamiento de las políticas públicas y fiscales, así como también la responsabilidad y el control fiscal.

De manera inicial, fue posible evidenciar que aunque existen políticas que se disponen a la seguridad alimentaria y se relacionan directamente con el PAE, la implementación y desarrollo las mismas tiene matices irregulares, pues muchas veces su cumplimiento no se da de manera óptima, lo cual, genera una preocupación desde un contexto financiero en el país, dado que las medidas que se argumentan para el PAE no están dando los resultados esperados en el ejercicio debido a sus falencias, lo que deja en evidencia la necesidad de realizar una revisión a profundidad sobre estas reiteradas inconsistencias que suponen un riesgo para las futuras versiones del PAE.

Al indagar sobre las herramientas de control fiscal que definen las acciones y los actores de la política pública con relación al programa de alimentación escolar (PAE) en Colombia, fue posible constatar que son diversas las que en el transcurrir histórico han existido y todas ellas con el fin de concretar una correcta ejecución de

la gestión fiscal de la administración y de los particulares y hacer efectivo el cumplimiento de los programas, sin embargo, se resalta la pertinencia de las visitas y revisorías que se ejecutan en función de ejercer el control fiscal de forma óptima sobre las dinámicas del PAE y en los agentes públicos o privados que las desempeñan, pues son el mecanismo que más se ajusta para tener un acercamiento real del grado de beneficio que obtienen los estudiantes de ello de acuerdo a las necesidades que se supone debe solventar el programa.

Esta investigación al adentrarse al nivel de pertinencia de los instrumentos definidos para el control fiscal en la ejecución de la política pública estudiada encuentra que no es posible hacer dicha evaluación sin realizar un acercamiento al ejercicio de los procesos de veeduría, revisoría y visitas que permiten obtener información desde el punto de vista de los beneficiarios directos, por lo cual, se indaga en los mismos, y se constata que las medidas de control fiscal sobre el PAE no dependen exclusivamente de los agentes estatales que lo promueven y regulan sino de diferentes organismos y entidades, gubernamentales y no gubernamentales como lo es la Secretaría de Educación Distrital, los operadores del programa, los docentes, y el Comité de Alimentación Escolar, dado que, se encuentran múltiples falencias medidas en la cantidad de denuncias sobre la efectividad del programa dentro de las instituciones, que referencian una baja calidad en el beneficio que de manera intermitente los estudiantes obtienen y de una falta de información, específicamente en la ciudad de Cali para los estudiantes acerca de este programa y la forma la que este instrumento les beneficia.

La información obtenida en desarrollo del proyecto de investigación, nos lleva a concluir que las acciones de control que ejerció la Contraloría General de Santiago de Cali, al Programa de Alimentación Escolar (PAE), en el período de gobierno 2021-2022, se enmarcaron en un direccionamiento estratégico que buscó que el accionar del órgano de control se fundamentara en la transparencia y principios éticos, de tal forma que la evaluación de la gestión y resultados de la administración

municipal reflejara resultados objetivos, que aportaran al mejoramiento del programa.

Se llevaron a cabo diferentes tipos de acciones de control por parte de la Contraloría al Programa, siendo la acción que más se utilizó la auditoría, que a su vez fue la más conocida por parte de los diferentes actores, acción de control que incluyó las visitas efectuadas a las instituciones educativas beneficiadas del programa y el seguimiento a los planes de mejoramiento, siendo casi invisibilizada la acción preventiva que se emitió en ese período, la cual pretendía advertir sobre posibles riesgos financieros en la ejecución del programa.

Los encargados de la implementación, ejecución y seguimiento del PAE, consideraron las acciones de control en su mayoría como oportunas, acertadas, serias y positivas, lo cual generó confianza en la labor fiscalizadora. A su vez expresaron que los resultados obtenidos fueron pertinentes, confiables y que aportaron al mejoramiento de los procesos tanto en la Secretaría de Educación Municipal como en las diferentes instituciones educativas, lo cual fue producto del desarrollo de un trabajo técnico e independiente por parte de los auditores, lo que permitió legitimar los resultados generados a través de las diferentes acciones de control.

El control posterior que ejerce la Contraloría continúa siendo una limitación en el ejercicio de la labor fiscalizadora, toda vez que no permite ejercer un control en tiempo real a políticas y programas que facilitan el mejoramiento de la calidad de vida de la población estudiantil caleña, como es el caso del Programa de Alimentación Escolar (PAE).

De igual manera, el alcance dado por la Contraloría a la fiscalización del Programa, permitió evaluar la gestión respecto al manejo de los recursos destinados al mismo y los resultados alcanzados frente a la deserción escolar, en búsqueda de determinar las deficiencias del programa para la toma de correctivos. También el análisis documental realizado a los diferentes Informes de Gestión de la Secretaría de Educación Municipal de Cali e informes de visitas a las instituciones educativas emitidos por esta Secretaría permitió establecer que la entidad territorial no

considera dentro de éstos los correctivos o mejoras dadas al programa producto de la evaluación realizada por el órgano de control.

Siendo el control fiscal una función técnica que apoya la construcción colectiva de lo público, se observó que en la práctica no se dio cumplimiento a cabalidad a esta premisa, dado que quienes ejercieron seguimiento y vigilancia social al programa, no conocieron sobre los resultados de las acciones de control realizadas por la Contraloría, lo que permite concluir que se presenta falta de visibilidad de la gestión realizada por el ente de control en relación con la evaluación del PAE, que permita fortalecer el control social y la participación ciudadana.

Por tanto, este trabajo de investigación ayudó a entender el impacto positivo de las acciones correctivas que tomó el municipio producto de los resultados emitidos por la Contraloría a la evaluación del PAE; éstas conllevaron a mejoras en los procesos de la secretaría, a establecimiento de controles, a realizar una mejor gestión del programa por parte de las instituciones educativas, a la toma de correctivos respecto al manejo de los fondos de servicios educativos, a la mejora en los procesos internos y a adquirir conocimiento y experticia por parte de los rectores en el manejo del programa, lo cual se vio reflejado en la disminución de la deserción escolar.

Con respecto al pronunciamiento efectuado por el ente de control respecto de los posibles riesgos en el manejo financiero del PAE, se encontró en el análisis documental que éstas no fueron tenidas en cuenta por parte de la Secretaría de Educación, esto debido a que el ente territorial dentro de su autonomía administrativa se reserva la potestad o no de acoger la observación o hallazgo realizado por el ente de control, no obstante algunos de los actores consideraron que si fueron valoradas y se tomaron los correctivos.

Siendo el PAE una estrategia orientada al fortalecimiento de la calidad educativa, se observó que las acciones correctivas implementadas producto de las acciones de control ejercidas aportaron al cumplimiento de los Fines Esenciales del Estado, dado que se logró un mejor manejo administrativo y financiero del programa y por consiguiente de las condiciones de los alumnos que demandan una mejor calidad en la educación.

Como resultado de este trabajo de investigación se concluye que la Contraloría General de Santiago de Cali, en el período 2021-2022, a través de su accionar oportuno y eficiente, incidió de manera positiva en la ejecución de la estrategia de Acceso y Permanencia, Programa de Alimentación Escolar (PAE), generando no sólo observaciones y hallazgos en cuanto a su manejo sino acciones preventivas y de fortalecimiento de la gestión de los sujetos de control respecto al programa, lo cual implicó un control a la deserción en el Distrito, incluida su zona rural y una mejor calidad de vida de los estudiantes en cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Lo anterior lleva a establecer, por un lado, que la función fiscalizadora al PAE parte de la gobernabilidad que se ejerza durante el período de gobierno, entendida esta como la forma en que el gobierno ejerce su función constitucional; y por otro, que si se ejerce técnicamente y de manera independiente, apoyados en la transparencia, permitirá obtener resultados objetivos que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los estudiantes del municipio de Santiago de Cali.

Frente a la vigilancia y control del Programa de Alimentación Escolar- PAE, el control fiscal presenta limitaciones, toda vez que éste se ha sido orientado principalmente a la evaluación de la ejecución de los recursos del programa sin considerar otros aspectos como el análisis de las dificultades que se presentan al implementar el programa y el impacto real en la gestión de los recursos públicos.

## 9. Referencias

- Aguirre Santafé, L. A. (2019). Análisis de la formulación de la política pública de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional del municipio de Cali-Colombia 2016-2018.
- Aldunate Lizana, E. (2010). La evolución de la función de control de la Contraloría General de la República. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 26(2).
- Arboleda Ramírez, P. B., Jiménez Ramírez, M. C., & López Osorio, C. D. P. (2021). El control fiscal y su incorporación al sistema de pesos y contrapesos en Colombia. *Revista de derecho (Valdivia)*, 34(1), 233-253.
- Arias Torres, C. A. (2018). La corrupción en los programas de alimentación escolar pae, factor determinante para el desarrollo educativo del municipio de ibague.
- Ariza Parra, O. Y. (2001). Control fiscal en Colombia Ley 42 de 1993.
- Barón, J. A. (2015). El nuevo clientelismo político en el siglo XXI: Colombia y Venezuela 1998-2010. *Desafíos*, 27(2), 253-289.
- Caciagli, M. (1996). Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 56.
- Castellanos Peñaloza, R. E. (2018). *Lineamientos de política pública de seguridad alimentaria y nutricional desde la perspectiva de diferentes actores para el Municipio de Santiago de Cali*. Universidad del Valle
- Carreño, D., & Restrepo, J. (2017). Una teoría crítica del Derecho para el posconflicto en Justicia Constitucional. Tomo I. Editorial Ibáñez, Bogotá, 107-130.
- Colombia, C. (2010). Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2014.

Contraloría General de Santiago de Cali. (2022). Actuación de Fiscalización Visitas Fiscales A Las Instituciones Educativas Oficiales, Funcionamiento Programa De Alimentación Escolar-Pae 1800.12. 40.22. Dirección Técnica Ante El Sector De Educación. Santiago de Cali.

Congreso de la República. (2019). Acto Legislativo 04 de 2019. Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal. Gobierno de Colombia. Función Pública.

Contraloría General de la República. (2002). Ley Orgánica de la Contraloría General de La República y del Sistema Nacional De Control Fiscal. Disposiciones Fundamentales

Corredor Caicedo, O. (2018). El PAE y la Inasistencia Escolar: el Rol del Tipo de Contratación y la Capacidad Institucional del Municipio (Doctoral dissertation, Maestría en economía de las políticas públicas).

De Colombia, C. P. (1991). Presidencia de la República. Santa Fé de Bogotá.

De La Peña, Á. H., Guerrero Ramírez, L. C., & Martínez Torifa, J. V. (2017). El programa de alimentación escolar como política pública y su aplicación en el municipio de Manizales vigencia 2016.

Departamento Administrativo de Función Pública. (2020). Ley 42 de 1993. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. EVA, Gestor Normativo. Gobierno de Colombia.

Deubel, R. O. T. H., & Noel, A. (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Díaz, M. D. P., Montoya, I. A., & Montoya, L. A. (2011). Estudio de caso: la gestión de la alimentación escolar en Santiago de Cali y Bogotá DC. Revista de Salud Pública, 13, 737-747.

Dye, Thomas (2002), "Understanding Public Policy " Tenth Edition. New Jersey: Prentic e Hall.

- El País. (1 de mayo de 2022). Las irregularidades del Programa de Alimentación Escolar en Cali.
- Galán, L. C. (2018). Lo que valdría las irregularidades en la alimentación escolar. Revista Semana.
- Infobae. (19 de febrero de 2021). Más de la mitad de estudiantes beneficiarios del PAE no están recibiendo su alimentación escolar.
- Junguito, R., y Rincón, H. (2004). La política fiscal en el siglo XX en Colombia. Borradores de economía, 318.
- Kraft, M. y Furlong, S. (2004), Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives, Washington DC: CQ Press.
- Lahera, Eugenio (2002), "Introducción a las políticas públicas". Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. Santiago de Chile.
- López, N. (2017). ¿ El programa de alimentación escolar contribuye a mejorar el rendimiento académico?: Evaluación del PAE en Colombia (No. 015822). Universidad Javeriana-Bogotá.
- López Daza, G. A., Torres, K., & Gómez García, C. F. (2017). La alimentación escolar en las instituciones educativas públicas de Colombia. Análisis normativo y de la política pública alimentaria. Prolegómenos, 20(40), 97-112.
- Martínez, R. (2005). Hambre y desigualdad en los países andinos: la desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. CEPAL.
- Meny, Yves y Thoenig, Jean Claude (1992), "Las políticas públicas". Barcelona: Ed. Ariel.
- Mira, J. C., Meza Martínez, C. R., & Vera, D. (2001). El control fiscal en Colombia.
- Mercado, W. (2014). ¿ El boom de la quinua contribuye a la seguridad alimentaria?. La revista agraria, (158), 12-14.

- Meza, L. E. P., y Escobedo, F. J. R. (2019). La importancia de la deliberación y la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas. *De Política*, (10), 109-124.
- Mican, S. M., Parada, J., & Ospina, Á. P. (2017). Sistema de seguimiento a las asignaciones presupuestales del sistema general de participaciones al programa de alimentación escolar (Doctoral dissertation, Universidad Santiago de Cali).
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). Sistema General de Participaciones: propósito general y asignaciones especiales. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional. (7 de mayo de 2019). Con el nuevo PAE, para el 2022 siete millones de niños recibirán alimentación los 180 días del año: Presidente Duque. Gobierno de Colombia
- Muriel, C. E., y Ortiz, C. P. (2019). Descripción de la política fiscal del municipio de Cali período 2016-2019 [recurso electrónico] (Doctoral dissertation).
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (Eds.). (2007). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Ochoa Díaz, H., & Charris Rebellón, S. (2006). Propuesta de un modelo de control fiscal para el estado colombiano: El sistema de control fiscal nacional. *Estudios gerenciales*, 19(89), 13-42.
- Olavarría Gambi, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*.
- Pardo Cortes, Z. M. (2019). *Control fiscal en el Programa de Alimentación Escolar*. Universidad Santo Tomás. Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación.
- Paz Pasuy, S. V. (2019). *El Control Fiscal en Colombia y su eficacia en la lucha contra la corrupción*.

- Pedrerros Delgado, Y. A., & Díaz Chavarría, L. M. (2017). La corrupción en los contratos de alimentación escolar en Colombia y su impacto en el desarrollo de los niños.
- Pinillo Cancino, P. A. (2018). 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.
- Presidencia de la República. (2020). DECRETO 403 DE 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal. Gobierno de Colombia. Función Pública.
- Ramírez Vargas, M. L. (2018). Evaluación del impacto en los programas de alimentación escolar en Cundinamarca, como un derecho.
- Ruge, E. F. P. (2017). Reto del Hambre Cero: una estrategia de las Naciones Unidas, su relevancia en la agenda mundial y su trascendencia en Colombia. *Revista Via Iuris*, (22), 189-208.
- Ramírez Vargas, M. L. (2018). Evaluación del impacto en los programas de alimentación escolar en Cundinamarca, como un derecho.
- Sánchez-Castañeda, A. (2007). La capacitación y adiestramiento en México: regulación, realidades y retos. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, (5), 191-228.
- Sarmiento Rodríguez, L. N. Análisis de los Programas de Alimentación Escolar en Colombia (2015-2019).
- Sarralde, M. (2017). Males que padece el programa de alimentación escolar. *Revista el Tiempo*.
- UNICEF. (2020). Estado mundial de la infancia 2019: Niños, alimentos y nutrición- Crecer bien en un mundo en transformación. United Nations.
- Urrego Zapata, S. (2018). Control fiscal público en Colombia: una propuesta de reforma.

- Valencia, M. (6 de febrero de 2022). Inseguridad alimentaria en Colombia: estas son las evidencias. *Razón Pública*.
- Varela, E. y Otálvaro, B. (2013). La reinención de las políticas públicas de asistencia y protección social en Colombia. *Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales*, pp. 273-285.
- Vargas Malaver, A. R. (2012). Sistema de control fiscal colombiano en la búsqueda de la construcción de una administración pública eficiente CGR 1990-2010.
- Vargas Cárdenas, A. (2013). Los programas de alimentación escolar (PAE) en América Latina: una propuesta de modernización para Costa Rica.
- Vanegas Morales, G. P. (2019). Falta de control fiscal genera corrupción en la problemática alimenticia.