

**Evaluación de la efectividad en la administración de recursos destinados al
Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el municipio de Guarne, bajo las directrices
para atender la pandemia del COVID-19 durante los años 2020 y 2021**

Sandra Milena Herrera Taborda, Sandra Yaneth Iral Cardona

Trabajo de grado para optar el título de Especialista en Finanzas Públicas

Director

María Juliana Ríos Gómez

Máster en Dirección y Gestión Financiera

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

División de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables

Especialización en Finanzas Públicas

2024

Contenido

Introducción	8
1. Evaluación de la efectividad en la administración de recurso destinados al Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el municipio de Guarne, bajo las directrices para atender la pandemia del COVID-19 durante los años 2020 y 2021	10
1.1 Planteamiento del problema	10
1.2 Justificación.....	11
1.3 Objetivos	12
1.3.1 Objetivo general.....	12
1.3.2 Objetivos específicos	12
2. Marco referencial.....	13
2.1 Marco teórico	13
2.2 Marco conceptual	15
2.2.1 Programa de Alimentación Escolar (PAE)	15
2.2.2 Presupuesto Público	15
2.2.3 Rubro presupuestal.....	16
2.2.4 Ejecución presupuestal de los ingresos.....	16
2.2.5 Ejecución presupuestal de los gastos	16
2.2.6 Control Fiscal.....	16
2.2.7 Política pública.....	16
2.3 Marco legal.....	17
3. Método.....	19
3.1 Métodos y recolección de datos	19

3.2	Tipo de muestreo	20
3.3	Población y muestra	21
4.	Resultados.....	22
4.1	Directrices dadas por el MEN para el manejo de los fondos destinados al PAE en el marco de la pandemia por COVID-19.	22
4.2	Rubros presupuestales asignados para las vigencias 2020 y 2021 al municipio de Guarne en lo que respecta al PAE.....	25
4.3	Ejecución presupuestal del PAE durante las vigencias 2020 y 2021 en el municipio de Guarne – Antioquia.	32
4.	Conclusiones.....	42
	Referencias.....	44

Lista de tablas

Tabla 1. <i>Matriz para la recolección de información</i>	21
Tabla 2. <i>Ración mensual para preparar en casa</i>	26
Tabla 3. <i>Insumo paquete PAE en casa 2020</i>	27
Tabla 4. <i>Logística</i>	27
Tabla 5. <i>Rubros presupuestales PAE 2020</i>	29
Tabla 6. <i>Rubros presupuestales PAE 2021</i>	31
Tabla 7. <i>Población atendida con el PAE por institución educativa</i>	33
Tabla 8. <i>Convenios interadministrativos en Guarne – Antioquia 2020</i>	34
Tabla 9. <i>Ejecución contrato prestación de servicios N°1701-CPS-098-2020</i>	35
Tabla 10. <i>Convenios interadministrativos</i>	38
Tabla 11. <i>Ejecución contrato de suministros N° 1701-CS-001-2021</i>	40
Tabla 12. <i>Ejecución contrato N°1004-CS-023-2021</i>	40
Tabla 13. <i>Raciones alimenticias entregadas en el año 2021</i>	41

Dedicatoria

A Dios y a la Santísima Virgen, por brindarnos la providencia y la sabiduría necesarias para completar esta crucial etapa de nuestra vida profesional.

A nuestras familias, por ser pilar fundamental en nuestro proceso de formación como especialistas en Finanzas Públicas e impulsarnos a alcanzar nuestras metas.

Resumen

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) es un esfuerzo notable destinado a satisfacer las necesidades alimentarias de los estudiantes durante toda la jornada escolar, desempeñando un papel crucial para garantizar su permanencia en el sistema educativo oficial. El financiamiento de esta iniciativa proviene de diversas fuentes, entre ellas el (SGP), regalías, recursos internos, el (PGN), así como apoyo financiero adicional de los sectores, tanto a nivel nacional como internacional, junto con cajas de compensación.

Por ser un programa financiado con recursos públicos se le debe hacer seguimiento y control permanente por parte de los entes competentes, de manera que se garantice la correcta administración de los fondos y se contrarreste la práctica de la corrupción, y es precisamente por ello que ha emergido la necesidad de evaluar la efectividad de la gestión de los recursos destinados al PAE en el municipio de Guarne - Antioquia, bajo las directrices dadas para atender la crisis del COVID-19 en los años 2020 y 2021.

La investigación es de tipo descriptivo con enfoque cuantitativo, con una metodología que utiliza fuentes secundarias, tales como la información financiera y presupuestal del municipio de Guarne relacionada a los estudiantes matriculados en el periodo de tiempo objeto de esta investigación.

Con la realización de este trabajo se busca aportar al desarrollo de políticas gubernamentales que contengan o por lo menos mitiguen el problema de la corrupción, a fin de beneficiar todos los actores que integran el PAE.

Palabras clave: alimentación escolar, Guarne-Antioquia, política pública, presupuesto público, Programa de Alimentación Escolar-PAE

Abstract

The School Feeding Program (PAE) is a strategy that, in addition to satisfying the nutritional requirements of children and young people during the school day, contributes significantly to the permanence of students in the official educational system. It is financed with resources from the General Participation System (SGP), royalties, own resources, resources from the general budget of the nation (PGN), other sources of financing from the private, cooperative or non-governmental sector, at the national and international level, and compensation boxes.

As it is a program financed with public resources, it must be permanently monitored and controlled by the competent entities, in such a way that the correct execution of the resources is guaranteed and the practice of corruption is counteracted, and it is precisely for this reason. For this reason, the need has arisen to evaluate the effectiveness of the management of resources allocated to the PAE in the municipality of Guarne-Antioquia, under the guidelines given to address the COVID-19 pandemic during the years 2020 and 2021.

This research is descriptive and is developed under a quantitative approach, with a methodology that uses secondary sources, such as the financial and budget information of the municipality of Guarne related to the students enrolled in the time period that is the subject of this research. The development of this work aims to contribute to the design of public policies through which the problem of corruption can be contained or at least mitigated, in order to benefit all the actors that makeup the PAE.

Keywords: Guarne-Antioquia, public budget, public policy, school feeding, School Feeding Program-PAE

Introducción

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) es una iniciativa destinada a fortalecer la política del Ministerio de Educación Nacional (MEN), proporcionando un suplemento nutricional a la población objetivo. Este programa apoya de manera integral a los beneficiarios dentro del sistema de educación pública.

De esta definición se infiere que con la implementación del PAE además de promover modos de vida saludable y potenciar el aprendizaje de los estudiantes se garantiza el acceso y la continuidad de ellos en el proceso educativo.

La educación además de ser un derecho humano se ha convertido en el medio más eficaz para mitigar la pobreza, disminuir la desigualdad e incentivar el crecimiento y desarrollo económico, razones suficientes para trabajar en pro de ella.

El PAE está liderado por el MEN, pero la responsabilidad de brindar el servicio con precisión y tiempo recae en los municipios, distritos, departamentos e instituciones educativas oficiales. El financiamiento de este programa proviene de diversas fuentes públicas, entre ellas la asignación anual del presupuesto nacional por parte del MEN, recursos del (SGP) y financiamiento del sector privado, cooperativas o no gubernamentales. organizaciones a nivel nacional o internacional, así como fondos de compensación (Ministerio de Educación Nacional [MEN], 2018, p. 17).

Desde el inicio del programa, los estudiantes matriculados en instituciones educativas oficiales han estado recibiendo raciones de alimentos. Desde que la OMS mencionó al COVID-19 como pandemia el expresidente colombiano Iván Duque Márquez manifestó el estado de emergencia económica, impactando drásticamente la distribución de estas raciones. En todo el país se implementó la cuarentena preventiva obligatoria en Colombia, por lo cual el MEN se vio en la

obligación de impartir directrices encaminadas a modificar la modalidad para la prestación del servicio educativo, pasando de una educación presencial a una educación a distancia, a través de medios virtuales y/o guías físicas para aquellos estudiantes que no contaban con las herramientas tecnológicas para encuentro sincrónicos con los docentes. Este cambio de modalidad trajo consigo la modificación del método para la distribución del complemento alimenticio de los estudiantes, lo que llevó a que el MEN emitiera la Resolución N°0006 de 2020. Esta última determinó temporalmente los lineamientos técnicos y administrativos, así como los estándares y requisitos mínimos del PAE, aplicables durante el período de enseñanza a distancia.

Aunque el MEN ha definido claramente los parámetros bajo los cuales debe ser ejecutado el PAE, las cifras de desnutrición en los menores de edad de nuestro país siguen creciendo, ya que quienes se encuentran al frente de este programa han antepuesto sus intereses privados sobre el bienestar nutricional de los estudiantes, lucrándose a costa de la vulneración de dicha población; y es que como bien es sabido el sistema de control fiscal en Colombia ha sido débil y durante las vigencias 2020 y 2021 en el marco de la crisis por COVID-19 flaqueó mucho más y como consecuencia la corrupción aumentó, razón por la que hemos considerado importante determinar qué tan efectiva fue la gestión de los fondos destinados al PAE en el municipio de Guarne.

Para lo anterior, basaremos nuestro proyecto de investigación en el estudio de la normatividad que estuvo vigente durante los años 2020 y 2021 para la ejecución del PAE, la ejecución presupuestal de los años 2020 y 2021 del municipio de Guarne y demás documentos que puedan aportar información relevante.

1. Evaluación de la efectividad en la administración de recurso destinados al Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el municipio de Guarne, bajo las directrices para atender la pandemia del COVID-19 durante los años 2020 y 2021

1.1 Planteamiento del problema

La corrupción ha sido definida como la violación de las reglas de una comunidad para el beneficio propio (Vanegas, et ál., 2000), lo que nos lleva a pensar que más que un conflicto jurídico es un problema ético y moral que se encuentra arraigado en Colombia desde nuestros antepasados. La fragilidad de los sistemas de planeación y control, la falta de transparencia de la información, la ausencia de sanciones penales y otros factores han contribuido significativamente con la normalización de esta práctica en el país.

Dentro de la crisis generada por el COVID-19 se incrementó el riesgo de corrupción en la contratación pública, así como en la distribución de los fondos para la ejecución de diferentes programas, toda vez que los controles disminuyeron y erróneamente se pensó que todo estaba permitido. El PAE no es ajeno a esta realidad, también ha sido permeado por la corrupción en algunos sectores del territorio colombiano y muestra de esto son las diferentes denuncias realizadas por la Contraloría General de la Nación luego de hallar irregularidades en su ejecución, y es precisamente por esta razón y por el alto impacto que tiene la ejecución de los recursos destinados al PAE en la continuidad de los estudiantes en el sistema educativo público, que se ha considerado necesario determinar si durante los años 2020-2021 en el marco de la pandemia por COVID-19 el municipio de Guarne ejecutó efectivamente los recursos que le fueron asignados para el PAE de conformidad con la normatividad que en su momento estuvo vigente y, cuáles fueron los resultados financieros obtenidos por dicha Administración Municipal, por lo cual nos hemos planteado la

siguiente pregunta: ¿fue efectiva la gestión de los recursos destinados al Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el municipio de Guarne, bajo las directrices para atender la pandemia del COVID-19 durante los años 2020 y 2021?

1.2 Justificación

Con esta investigación y como futuras especialistas en finanzas públicas pretendemos contribuir con la formulación de políticas gubernamentales a través de las cuales se logre contener o por lo menos mitigar el problema de la corrupción, a fin de beneficiar todos los actores que integran el PAE, especialmente los menores en condiciones de vulnerabilidad.

Así mismo, se busca evaluar si los recursos que le fueron entregados al municipio de Guarne – Antioquia en los años 2020-2021 para el PAE fueron ejecutados en su totalidad y si con ellos se logró cubrir toda la población, puesto que la implementación de la nueva modalidad para la entrega de los paquetes alimentarios pudo traer consigo un incremento significativo en los costos.

En este contexto, la investigación presentada es de gran importancia social, ya que trata aspectos claves vinculados con la equidad y la efectividad administrativa en la asignación de recursos, con el fin de promover la mejora hacia una sociedad más justa y sostenible.

Por otro lado, los resultados de esta investigación podrán proporcionar información sobre las prácticas de gestión pública en el ámbito de la ejecución financiera y presupuestal específicamente relacionados con la alimentación escolar. Los profesionales implicados en la gestión y asignación de recursos públicos pueden beneficiarse al comprender cómo se utilizan los fondos destinados a la alimentación; porque la investigación podrá ofrecer datos y análisis sobre la eficiencia de los gastos y la optimización de recursos para asegurar la viabilidad del programa

a largo plazo. Así, los profesionales de la administración y las finanzas públicas podrán utilizar los hallazgos en el desarrollo de estrategias más efectivas en la contratación, implementación y seguimiento de programas similares.

1.3 Objetivos

1.3.1 *Objetivo general*

Evaluar la efectividad de la gestión de los fondos destinados al PAE en el municipio de Guarne, bajo las directrices dadas para atender la crisis generada por el COVID-19 durante los años 2020 y 2021.

1.3.2 *Objetivos específicos*

Identificar las directrices dadas por el MEN para el manejo de los fondos destinados al PAE en el marco de la pandemia por COVID-19.

Identificar los rubros asignados para las vigencias 2020 y 2021 al municipio de Guarne en lo que respecta al PAE.

Discriminar los valores ejecutados de los rubros del PAE durante las vigencias 2020 y 2021, y su porcentaje de ejecución.

2. Marco referencial

2.1 Marco teórico

Con la intención de ahondar en una problemática creciente y desmedida como lo es la corrupción de los recursos públicos y el impacto que esta mala práctica ha generado en la ejecución del PAE, se ha hecho necesario recurrir a una serie de investigaciones, dirigidas a evaluar no solo el impacto de estos programas en las comunidades educativas sino también a establecer la efectividad de la administración de los fondos asignados para la ejecución de programas de carácter público.

Uno de los estudios destacados en este campo es la investigación realizada por Jiménez (2019), titulada “Análisis del programa de alimentación escolar, basado en el marco integral de control interno 2013, zona metropolitana, distrito 10-03, período escolar 2016-2017, en la República Dominicana”. En su investigación analizó el PAE en República Dominicana utilizando el control interno del año 2013. El estudio se realizó durante el periodo de 2016. -2017 y empleó una metodología que combinaba métodos cualitativos y cuantitativos, adoptando un enfoque holístico. La investigación utilizó varias herramientas, incluida la observación directa de los procesos programáticos dentro de las instituciones educativas y un cuestionario de percepción administrado al personal administrativo de estos centros. Los resultados revelaron que los procedimientos y directrices actuales sólo se cumplen parcialmente en estas instalaciones educativas.

En el artículo denominado “Eficacia de la gestión pública, impacto y percepción del usuario de los programas de alimentación escolar de latinoamericana: una revisión sistemática”, López Sánchez et al. (2022) ofrece un examen integral de la efectividad de la administración pública, así como de la influencia y perspectiva de los usuarios que participan en programas de alimentación

escolar en toda América Latina. Para ello, se empleó un enfoque cualitativo y se trabajó con una muestra de 25 artículos, los cuales fueron seleccionados a través de un análisis documental. Estudió el impacto generado por el PAE en diferentes países de Sudamérica y concluyó que la implementación de este programa ha generado resultados positivos en los usuarios sudamericanos, pero especialmente en los países que le han dado buen uso a esta estrategia que, además de brindar alimentos a los estudiantes, busca aumentar la matrícula y disminuir la deserción escolar.

Por su parte en Colombia, Pardo (2019) publicó un artículo titulado “Control fiscal en el Programa de Alimentación Escolar”, en donde analiza la problemática social ocasionada por la corrupción al infiltrarse en el esquema de nutrición estudiantil. Para esto hizo un recorrido por las normas aplicables al PAE y sentencias relacionadas con este programa, entrevistó a la señora María Luisa Parada quien a la fecha de la investigación se desempeñaba como docente de la Escuela Héctor Julio Gómez del municipio de Sutamarchán, quien afirmó que la participación de los niños en las instituciones obedece a la necesidad de recibir los alimentos, pues la ración entregada a cada niño es la única comida que consumen durante el día, y aun así no son reforzadas. Finalmente, Pardo concluye que el PAE es una excelente política pública, sin embargo, su ejecución se ha visto afectada por la desviación de los recursos, lo cual puede obedecer a la falta de control por parte de los entes competentes.

En su artículo de investigación de 2021 llamado “Implementación de un programa de alimentación escolar en una institución educativa durante la pandemia, Bogotá, 2021”, Vela et al. (2022) brindaron un relato integral de las estrategias implementadas por el colegio CEDID Ciudad Bolívar para ejecutar exitosamente el PAE en medio de los desafíos por COVID-19, empleando una metodología cualitativa. El estudio implicó la realización de entrevistas semiestructuradas con profesores, estudiantes y padres de familia afiliados a la escuela. El estudio concluye que, pese a

la pandemia, la institución adaptó el PAE a las condiciones epidemiológicas para reducir el riesgo de abandono escolar y asegurar el suministro de alimentos para los estudiantes.

Rodríguez et al. (2022) mediante el artículo titulado “El referencial de política pública, el caso del Programa de Alimentación en Cali, período 2016-2018”, analizó el caso de Santiago de Cali para de identificar cómo se orienta el PAE en su discurso, con el objetivo de establecer el marco de referencia para la política pública. Para el desarrollo de este artículo fue utilizado el método de corte cualitativo direccionado hacia el análisis de contenido.

2.2 Marco conceptual

Para brindar mayor claridad sobre el tema tratado en el presente proyecto, se ha decidido definir algunos conceptos claves que ayudan a tener una mayor comprensión.

2.2.1 *Programa de Alimentación Escolar (PAE)*

Es una estrategia del sector educativo que se enmarca dentro de las políticas sociales. Su objetivo principal es tener un impacto significativo en las estadísticas relacionadas con las tasas de acceso y retención en el campo de la educación. (Rodríguez et al., (2023).

2.2.2 *Presupuesto público*

El presupuesto sirve como una herramienta vital para la gestión de las finanzas públicas, asegurando que las acciones del Estado se alineen con la responsabilidad fiscal dentro del marco constitucional vigente. Permite adaptar las acciones del Estado a una trayectoria fiscalmente sostenible, teniendo en cuenta las metas de mediano plazo, los recursos disponibles, las prioridades

estratégicas de gasto y los riesgos fiscales potenciales asociados con la implementación de los planes de gobierno.

2.2.3 *Rubro presupuestal*

La partida presupuestaria engloba todos los componentes individuales que componen el presupuesto, cada uno de los cuales corresponde a un concepto específico de ingresos o gastos.

2.2.4 *Ejecución presupuestal de los ingresos*

La ejecución de los ingresos del presupuesto implica proyectar la recaudación de ingresos a lo largo del ejercicio fiscal.

2.2.5 *Ejecución presupuestal de los gastos*

Se refiere a la adquisición de bienes y servicios conforme a los acuerdos establecidos en los compromisos pactados bajo las formalidades legales.

2.2.6 *Control Fiscal*

El seguimiento de la gestión fiscal, que abarca tanto a la administración como a las personas o entidades encargadas del manejo de los fondos y activos del Estado, es una función pública esencial en todos los niveles (Ley 42, 1993).

2.2.7 *Política pública*

El proceso de política pública abarca una amplia gama de elementos, como decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos. Estos componentes son implementados por las

autoridades gubernamentales, a veces con la participación de los ciudadanos, para abordar o prevenir problemas identificados. La política pública opera dentro de un contexto particular, basándose en el entorno que lo rodea y buscando darle forma (Velásquez, 2009).

2.3 Marco legal

El PAE por ser un programa financiado con recursos públicos, se encuentra sujeto a las normas que se muestran a continuación:

Según el artículo 44 de la Constitución, la educación es reconocida como un derecho fundamental que prima sobre otros derechos.

También en su artículo 67, declara claramente que la educación es tanto un derecho personal como un servicio público con un importante fin social. Su objetivo es brindar acceso al conocimiento, la tecnología y diversos bienes y valores culturales.

Con la promulgación de la Ley 1150 el 16 de julio de 2007, se implementaron medidas para mejorar la eficiencia de la Ley 80 de 1993, además de dictar otras normativas generales sobre la contratación con fondos públicos.

El artículo 19 de la Ley 1176 del 27 de diciembre de 2007 establece que, en cada institución educativa seleccionada, se debe cubrir progresivamente al 100% de los estudiantes matriculados por grado.

En el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011 se establece que un contratista queda inhabilitado si incurre en incumplimiento contractual o si recibe dos o más sanciones, ya sea de una o varias entidades, en contratos relacionados con el PAE.

Con la Ley 80 del 28 de octubre de 1993 se reglamentan algunos aspectos contractuales que se relacionan con el PAE.

Con el parágrafo 4 del artículo, que establece el Plan Nacional, el Gobierno Nacional transfirió al MEN la responsabilidad de orientar, ejecutar y coordinar el PAE, anteriormente gestionado por el ICBF.

Con la implementación de la Ley 2167 el 22 de diciembre de 2021, el objetivo principal es asegurar la provisión oportuna y de calidad del servicio de alimentación escolar. Esta legislación destaca la importancia de la transparencia en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y establece obligaciones tanto para el Gobierno Nacional como para los distritos, y municipios de seguir los principios de planificación presupuestaria. Al hacerlo, esto garantiza que los recursos estén disponibles por duraciones iguales o superiores al calendario académico.

Con el Decreto 1852 del 16 de septiembre de 2015 se complementa el Decreto 1075 de 2015, que establece las normas para el sector educación.

En los numerales 13, 28 y 33 del artículo 3° del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 se aborda de manera específica la circulación de las personas necesarias para la ejecución del PAE.

El Gobierno Nacional, ha implementado medidas que otorgan a las entidades territoriales los recursos esenciales para garantizar la implementación exitosa del PAE y la prestación ininterrumpida de los servicios de educación preescolar, primaria y secundaria en medio del Estado de Emergencia y Ecológico.

El MEN ha emitido una serie de resoluciones, entre ellas la N° 16432 del 2 de octubre de 2015, la N° 29452 del 29 de diciembre de 2017 y la N° 1750 del 8 de febrero de 2018, que establecen los lineamientos, estándares y condiciones mínimas para el PAE.

En respuesta a la crisis del COVID-19 y al Estado de Emergencia, la UAPA promulgó modificaciones temporales a los lineamientos del PAE a través de las Resoluciones 0006 (25 de

marzo de 2020) y 0007 (16 de abril de 2020). La UAPA solidificó aún más estos lineamientos y condiciones con la Resolución 335, (Ministerio de Educación Nacional, 2023).

La Resolución N° 363 fue emitida por el director de la UAPA el 22 de diciembre de 2022. En esta resolución se establecen los lineamientos técnico-administrativos, así como los requisitos mínimos para la implementación del PAE.

3. Método

La naturaleza descriptiva de este proyecto de investigación requiere un enfoque cuantitativo, ya que el análisis de los datos recopilados se basará en información estadística relativa a la gestión de los recursos del PAE en los años 2020 y 2021.

3.1 Métodos y recolección de datos

Según Ortega (2023), los métodos de recopilación de datos abarcan procedimientos sistemáticos empleados para adquirir información de fuentes pertinentes con el fin de abordar el problema de investigación en cuestión. Estos métodos se pueden clasificar en dos tipos según el origen de los datos o la información: métodos primarios y métodos secundarios.

Los métodos de recolección primarios se enfocan en conseguir datos o información de fuentes directas, ya sea mediante encuestas, sondeos, entrevistas o grupos focales, según la investigación sea cuantitativa o cualitativa. Se obtienen mediante experiencias directas en lugar de datos preexistentes. Esto proporciona información específica, auténtica y precisa. (Ortega, 2023). Hay dos categorías principales de métodos de recolección de datos primarios: métodos cuantitativos y métodos cualitativos.

Los métodos de recolección de datos secundarios se centran en la utilización de información que ya ha sido recopilada anteriormente (Ortega, 2023). Este tipo de métodos se conoce como investigación documental, en el que el investigador consulta fuentes documentales, que pueden ser dentro o fuera de la organización.

Teniendo en cuenta lo anterior, se pretende en la presente investigación aplicar el método de recolección de datos secundarios, ya que se tomará en cuenta la información de datos existentes y los archivos del Municipio de Guarne al igual que la información financiera y la relacionada a los estudiantes matriculados en el periodo de tiempo objeto de esta investigación, además de toda información importante para el cumplimiento de los objetivos de la investigación.

3.2 Tipo de muestreo

El muestreo para la presente investigación es no probabilístico, ya que el propósito es seleccionar los informes que están disponibles y que son accesibles. Además, se utilizará un enfoque de muestreo por conveniencia para seleccionar los informes que ayuden a recopilar la mayor información o aporten información relevante. Para la recolección de información se implementará la matriz que se muestra en la tabla 1, que será alimentada con el título de las fuentes o documentos a los que acudirán las investigadoras para el desarrollo del estudio, el aporte que cada una de las fuentes realiza a la investigación y la ubicación de la información más relevante.

Tabla 1. Matriz para la recolección de información

No.	Título de la fuente	Aporte a la investigación	Ubicación (referenciación)	Unidad de estudio
1	Estudios Previos contratación selección abreviada año 2020	Relevante	<u>Secop I</u>	Número de población estudiantil a beneficiar
2	Estudios Previos contratación selección abreviada año 2021	Relevante	<u>Secop II</u>	Número de población estudiantil a beneficiar
3	Convenio Interadministrativo Gobernación de Antioquia 2020	Relevante	Secretaría de Hacienda	Objeto contractual, valor convenio
4	Convenio Interadministrativo Gobernación de Antioquia 2021	Relevante	Secretaría de Hacienda	Objeto contractual, valor convenio
5	Convenio de prestación de servicios 098-2021 Fundación Alimentarte	Relevante	Secretaría de Hacienda	Objeto contractual, valor convenio
6	Ejecución presupuestal egresos año 2020	Relevante	Secretaría de Hacienda	Apropiación inicial, valor ejecutado y % ejecución
7	Ejecución presupuestal egresos año 2021	Relevante	Secretaría de Hacienda	Apropiación inicial, valor ejecutado y % ejecución
8	Presupuesto vigencia 2020	Relevante	Secretaría de Hacienda	Valor de presupuesto asignado para el PAE
9	Presupuesto vigencia 2021	Relevante	Secretaría de Hacienda	Valor de presupuesto asignado para el PAE
10	Sistema de Información CHIP	Relevante	<u>Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP</u>	Valor de reportado en el CHIP por el Municipio
11	Acuerdo 009 de 2020 Plan de Desarrollo 2020-2023 "Desarrollo para la vida"	Relevante	<u>loader.php (guarne-antioquia.gov.co)</u>	Análisis de la línea estratégica para el desarrollo del PAE
12	Sistema General de Participaciones año 2020-2021	Relevante	<u>Sistema General de Participaciones (SGP) (dnp.gov.co)</u>	Valor de las doceavas transferidas por la Nación
13	Lineamientos técnico administrativos del (PAE)	Relevante	<u>Ministerio de Educación Nacional (www.mineducacion.gov.co)</u>	

3.3 Población y muestra

Teniendo en cuenta el tipo de investigación a desarrollar, no se utilizará una fórmula estadística precisa como en el muestreo probabilístico, ya que la extracción de la muestra se basa en consideraciones prácticas, recursos disponibles y juicio de los investigadores. Para lo cual definiremos los informes, documentos y fuentes de datos a estudiar, los cuales serán

seleccionados según la relevancia de cada uno de ellos, accesibilidad, disponibilidad y su incidencia en tema que nos ocupa.

Durante el desarrollo de la investigación se continuará recopilando y analizando información hasta llegar a un punto de saturación, donde no se encuentren nuevas perspectivas o información significativa.

Para el caso de la investigación, la población y la muestra son equivalentes, toda vez que se tiene acceso a toda la información solicitada para cumplir con el objetivo general. Los documentos sobre los cuales estará fundamentado este proyectos son los estudios y documentos previos para contratar la ejecución del PAE, para los menores con matrícula oficial de las instituciones educativas públicas del municipio de Guarne por los años 2020-2021; las ejecuciones presupuestales de los años 2020-2021, los informes de las interventorías realizadas y los convenios interadministrativos entre el Municipio de Guarne y la Gobernación de Antioquia de los años 2020-2021, para un total de trece (13) documentos.

4. Resultados

4.1 Directrices dadas por el MEN para el manejo de los fondos destinados al PAE en el marco de la pandemia por COVID-19

La educación tradicional en Colombia se ha dado históricamente dentro de las instituciones educativas físicas, bajo la dirección de directores, docentes y otros profesionales. Sin embargo, la pandemia de COVID-19 y la posterior declaración de estado de emergencia el 17 de marzo de 2020, mediante el Decreto 417, impulsó al MEN a implementar un novedoso método de aprendizaje. Este enfoque implica que los estudiantes participen en actividades académicas desde

la comodidad de sus hogares, utilizando herramientas digitales y recursos físicos. El objetivo es garantizar que, a pesar de las difíciles circunstancias, se respete el derecho constitucional a la educación, tal como se establece en el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia.

Para llevar a cabo eficazmente el PAE en medio de la pandemia de COVID-19, se consideraron necesarios ciertos ajustes. Ante esto, el programa Alimentos para el Aprendizaje, que opera bajo la jurisdicción del MEN, emitió la Resolución N° 0007 el 16 de abril de 2020. Esta resolución sirvió como modificación a la Resolución N° 0006 de 2020.

Los nuevos lineamientos dados por el MEN fueron:

- a) Facilitar que la alimentación escolar se entregue a los estudiantes matriculados en el sistema del país, para que puedan consumirla o prepararla en sus hogares.
- b) Durante el período de emergencia sanitaria, las entidades territoriales certificadas debían utilizar los contratos existentes para ejecutar el PAE, modificándolos o estableciendo nuevos contratos según fuera necesario, con el fin de asegurar la continuidad en la entrega del complemento alimentario a los estudiantes previamente identificados.
- c) Durante el período en que la medida de aprendizaje en casa estuviera en vigor, las entidades territoriales certificadas debían llevar a cabo un diagnóstico para identificar las necesidades reales de los estudiantes y proporcionar asistencia alimentaria a aquellos con mayor vulnerabilidad
- d) Para la implementación del PAE durante el receso escolar (vacaciones) y mientras se mantuvo la medida de aprendizaje en casa, se establecieron temporalmente tres modalidades:

Ración Industrializada: Se describió como un suplemento alimenticio listo para consumir, que incluye alimentos procesados y frescos, como frutas. Esta ración debía entregarse

individualmente en su empaque original, asegurando que cumpliera con el peso establecido en la minuta estándar del MEN, además de las normativas actuales de empaque y etiquetado.

Ración para Preparar en Casa: La ración preparada en el hogar proporcionaba una amplia selección de alimentos diseñados para sustentar a una persona con una comida al día durante todo un mes. Este surtido abarcaba varios grupos de alimentos esenciales, como cereales y harinas enriquecidas, lácteos y leche, proteínas, grasas y azúcares, todos ellos específicamente seleccionados para cocinar y consumir en el hogar.

Bono Alimentario: consistía en distribuir un documento por valor de \$50.000 mensuales, con el que los beneficiarios podían obtener alimentos en lugares específicos designados por la entidad territorial.

Según la resolución N° 0007 de 2020, específicamente el artículo 5, la asignación de la alimentación escolar debe alinearse con la metodología adecuada.

Ración Industrializada (RI): debía entregarse semanal, quincenal o mensualmente, dependiendo de las fechas y debía proporcionar un suministro para 5, 10 o 20 días según corresponda.

Ración para Preparar en Casa (RPC): Debía ser entregada mensualmente, para 4 semanas con 5 días de suministro cada semana.

Bono Alimentario (BA): Su distribución fue programada por las entidades territoriales.

- e) Las Entidades Territoriales Certificadas y las que implementaron el apoyo alimentario de emergencia tenían la obligación de asegurar la ejecución de los contratos.
- f) La distribución de los paquetes o bonos debía efectuarse a los padres o encargados de los beneficiarios registrados en el sistema integrado de matrícula (SIMAT), en el lugar

previamente establecido por la entidad territorial, siendo las sedes educativas la primera opción. Cada entrega debía ser debidamente documentada.

- g) Para la entrega de los paquetes alimentarios, las entidades territoriales debían considerar las recomendaciones establecidas en la Resolución 2674 de 2013.
- h) El financiamiento del PAE en respuesta a la urgente situación social, económica y ecológica requirió una amplia gama de fuentes de financiamiento (Ministerio de Educación Nacional, 2018, pp. 17).

4.2 Rubros presupuestales asignados para las vigencias 2020 y 2021 al municipio de Guarne en lo que respecta al PAE

El 27 de febrero de 2020, el municipio de Guarne, en Antioquia, firmó con la Fundación Alimentarte el contrato N°1701-CPS-098-2020, por un valor inicial de \$748.258.400 y una duración de dos meses y ocho días. Este contrato tenía como objetivo asegurar el adecuado funcionamiento del PAE para estudiantes efectivamente matriculados en las diferentes instituciones del municipio.

Debido a la pandemia y en cumplimiento de los nuevos lineamientos del PAE emitidos por el MEN, se suscribió el Otro Sí N°01 al contrato mencionado. Esta modificación temporal cambió la modalidad de ejecución del contrato, pasando de un complemento alimentario preparado para consumo en los restaurantes escolares a una modalidad de ración para preparar en casa, compuesta por productos de la canasta familiar.

Tabla 2. *Ración mensual para preparar en casa*

Alimento	Unidad (Gramos)	Cantidad Total (Gramos)	Unidades
Panela	500	500	1 libra
Bebida achocolatada	200	200	1 paquete x 200 g.
Atún	170	340	2 latas x 170 g. c/u
Huevo	50	600	12 unidades
Arroz	500	500	1 libra
Harina de maíz	500	500	1 libra
Aceite	500	500	½ litro
Leche en polvo	380	380	1 bolsa x 380 g.
Lenteja	500	500	1 libra

Tomado del acta N°04 y final del contrato N°1701-CPS-098-2020

Luego, con el Otro Sí N°02, se extendió el plazo del contrato por 31 días calendario escolares. Además, se hizo necesario ajustar el valor del contrato, aumentando de \$748.258.400 a \$781.588.650. Esta modificación, que adicionó \$33.330.250 al monto original, se realizó mediante el Otro Sí N°03.

Posteriormente, se firmó el Otro Sí N°04 para modificar la cláusula tercera del contrato N°1701-CPS-098-2020, la cual se refería a la forma de pago. Finalmente, con el Otro Sí N°05, se actualizaron los productos de la ración para preparar en casa y se estableció el valor de cada uno de ellos.

Tabla 3. *Insumo paquete PAE en casa 2020.*

Alimento	Presentación	Unidades	Valor Total
Aceite	500 cc	1	\$ 4.200
Arroz	500 gr.	1	\$ 1.930
Atún	Lata x 170 gr. c/u	2	\$ 10.500
Bebida achocolatada	200 gr.	1	\$ 3.950
Harina de maíz	500 gr.	1	\$ 2.000
Huevo	Canasta x 15 unidades	1	\$ 5.300
Leche en polvo	380 gr.	1	\$ 5.900
Lenteja	500 gr.	1	\$ 2.700
Panela	Par	1	\$ 3.200
Empaque	Unidad	1	\$ 320
Total			\$ 40.000

Tomado del anexo de la factura electrónica de venta N° FU 1346, (2020)

Tabla 4. *Logística.*

Actividad	Valor Por Cupo
Transporte entrega de paquetes	\$ 459
Transporte materia prima	\$ 284
Personal de ensamble	\$ 242
Personal supervisor	\$ 138
Personal calidad	\$ 113
Personal compras y admon.	\$ 90
Personal seguridad y salud en el trabajo	\$ 90
Personal implementación Covid	\$ 60
Personal recursos humanos	\$ 90
Papelería - documentación	\$ 41
Bodega - almacenamiento	\$ 230
Servicios públicos	\$ 108
Insumos desinfectantes – guantes, tapabocas	\$ 66
Industria y comercio - estampillas	\$ 2.989
Total	\$ 5.000

Tomado del anexo de la factura electrónica de venta N° FU 1346 , (2020)

Con el mismo Otro Sí, se realizó un ajuste en el valor del contrato), añadiendo \$333.000.000, lo que elevó el monto total a \$1.114.588.650. También se extendió el plazo del contrato hasta el 15 de octubre del calendario escolar.

Cabe señalar que, del total del contrato (\$1.114.588.650), se ejecutaron \$986.553.200, lo que representa el 88,5%, como se detallará en el tercer objetivo específico de este trabajo.

Para la ejecución del PAE durante la vigencia 2020, el municipio de Guarne, Antioquia, distribuyó el presupuesto en las categorías que se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 5. *Rubros presupuestales PAE 2020*

Vigencia	Contrato	Objeto del contrato	Rubro Presupuestal	Descripción	Importe
2020	1701-CPS-098-2020	Garantizar el buen funcionamiento del PAE para menores con matrícula oficial del Municipio de Guarne Antioquia.	207.1.1.1.3	Fondos comunes	\$ 321.070.551
2020	1701-CPS-098-2020	Garantizar el buen funcionamiento del PAE para menores con matrícula oficial del Municipio de Guarne Antioquia.	213.002.1113	Convenios interadministrativos	\$ 622.649.666
2020	1701-CPS-098-2020	Garantizar el buen funcionamiento del PAE para menores con matrícula oficial del Municipio de Guarne Antioquia.	209.012.1113	SGP Alimentación escolar	\$ 42.832.983

Adaptado de las autorizaciones de pago emitidas por el municipio de Guarne – Antioquia, (2020)

Para el año 2021, se celebraron dos contratos entre el municipio de Guarne, y la Fundación "FUNDACOPPP", para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE). El primero, contrato N° 1701-CS-001-2021, tenía como objetivo implementar el PAE para los estudiantes matriculados oficialmente en Guarne, con un valor inicial de \$832.481.500 y un plazo de cien (100) días calendario escolar.

Mediante el Otro Sí N°01 al contrato N°1701-CS-001-2021, se adicionaron \$344.610.550 al contrato y se prorrogó por cuarenta (40) días calendario escolar. Posteriormente, el Otro Sí N°02 al mismo contrato agregó \$70.300.996 y extendió el contrato por seis (6) días adicionales.

Con estas modificaciones, el valor total del contrato N°1701-CS-001-2021 ascendió a \$1.247.393.046, y la fecha de finalización del contrato fue el 4 de noviembre de 2021. Sin embargo, del monto total, se ejecutaron \$1.244.962.805, detalle que se abordará en el tercer objetivo de esta investigación.

El segundo contrato celebrado entre el municipio de Guarne y FUNDACOPPP fue el N°1004-CS-023-2021. Este contrato tenía como fin garantizar la ejecución del PAE para los estudiantes matriculados oficialmente en Guarne, con un valor de \$178.714.181 y un plazo de 15 días.

La distribución del presupuesto para la ejecución del PAE en 2021 se realizó en las siguientes categorías:

Tabla 6. *Rubros presupuestales PAE 2021*

Vigencia	Contrato	Objeto del contrato	Rubro Presupuestal	Descripción	Importe
2021	1701-CS-001-2021	Ejecución del PAE para menores con matrícula oficial en el municipio de Guarne - Antioquia.	207.1.1.1.11	Fondos comunes	\$ 315.609.379
2021	1701-CS-001-2021	Ejecución del PAE para menores con matrícula oficial en el municipio de Guarne - Antioquia.	209.1.2.1.1	SGP Alimentación escolar	\$ 96.984.095
2021	1701-CS-001-2021	Ejecución del PAE para menores con matrícula oficial en el municipio de Guarne - Antioquia.	213.001.1.1.1.1	Convenios interadministrativos	\$ 832.369.331
2021	1004-CS-023-2021	Amparar el contrato para la ejecución del PAE para los menores de la matrícula oficial del municipio de Guarne	207.1.1.1.11	Fondos comunes	\$ 194.638.500

Adaptado de las autorizaciones de pago emitidas por el municipio de Guarne – Antioquia para la vigencia (2021).

4.3 Ejecución presupuestal del PAE durante las vigencias 2020 y 2021 en el municipio de Guarne – Antioquia

Como se indicó al inicio de este documento, el PAE recibe financiamiento de diversas fuentes, por lo que es importante detallar el origen de los recursos utilizados por el municipio de Guarne durante los años 2020 y 2021 para la implementación del programa.

El 27 de enero de 2020, se firmó el convenio interadministrativo N°4600010413 entre el Departamento de Antioquia, a través de la Gerencia MANA, y el municipio de Guarne. Este convenio tenía como objetivo proporcionar un complemento alimentario a los estudiantes matriculados oficialmente en el municipio de Guarne, con un valor inicial de \$398.358.358. Este monto estaba destinado a atender a 3.700 estudiantes, distribuidos en 2 instituciones educativas urbanas y 29 rurales, ajustándose a las necesidades específicas de cada institución.

La asignación de beneficiarios del PAE para los años 2020 y 2021 se realizó entre diversas instituciones educativas oficiales del municipio, como se detalla en el cuadro que se presenta a continuación.

Tabla 7. *Población atendida con el PAE por institución educativa*

N°	Códigos Dane	Centro Educativo	Total
1	105318000278	I. E. Inmaculada Concepción	775
2	205318000396	C. E. R. La Hondita	58
3	205318000451	I. E. R. Chaparral	312
4	205318000451	C. E. R. Colorados	117
5	205318000388	C. E. R. Monseñor Alfonso Uribe Jaramillo	84
6	205318000124	E R Fermin Montoya Guamito	36
7	205318000574	E R I Berracal	31
8	205318000060	E R Juan Xxiii	25
9	205318000183	I. E. R. Piedras Blancas	190
10	205318000051	C. E. R. El Salado	17
11	205318000558	C. E. R. San Ignacio	35
12	205318000141	C. E. R. San Isidro	42
13	205318000591	Centro Educativo Rural Pueblito	15
14	205318000167	I. E. Romeral	130
15	205318000035	E R El Zango	201
16	205318000191	E R Manuel Jose Sierra	95
17	205318000205	E R Pastorcita	18
18	105318000049	I. E. Santo Tomas De Aquino	771
19	205318000221	C. E. R. La Clara	95
20	205318000353	C. E. R. Montañas Abajo	19
21	205318000302	I.E.R. Ezequiel Sierra	116
22	205318000027	C. E. R. Eladio Escobar	12
23	205318000078	C. E. R. La Candelaria	53
24	205318000434	C. E. R. La Trinidad	38
25	205318000230	I. E. R. Juan Maria Gallego	145
26	205318000345	I.E.R. Hojas Anchas	157
27	205318000213	C. E. R. La Honda	7
28	205318000337	C. E. R. La Milagrosa	36
29	205318000582	C. E. R. La Mosquita	14
30	205318000132	C. E. R. San Jose	19
31	205318000116	C. E. R. Toldas	37
Total general			3700

Adoptado del informe de interventoría y/o supervisión, (2020)

El 14 de mayo de 2020, mediante el Otro Sí N°1 al convenio interadministrativo N°4600010413, se realizaron modificaciones en el convenio, extendiendo el período de atención de 49 a 54 días calendario escolar y aumentando el monto total de \$398.358.358 a \$435.619.769, lo que representó un incremento de \$37.261.411.

Más adelante, se firmó el convenio interadministrativo N°4600010791, por un monto de \$286.232.000, destinado a proporcionar atención a la misma cantidad de beneficiarios del PAE durante 40 días calendario escolar.

La siguiente tabla muestra el aporte de cada entidad para la implementación del PAE en el año 2020:

Tabla 8. *Convenios interadministrativos para la ejecución de PAE en el municipio de Guarne – Antioquia 2020*

N° Convenio interadministrativo	Fecha del convenio	Objeto del convenio	Entidad aportante	Valor aportado
4600010413	27/01/2020	Integrar esfuerzos para la ejecución del PAE, a través del cual se brinda un complemento alimenticio a los menores con matrícula oficial en el municipio de Guarne - Antioquia.	Departamento Antioquia	\$ 331.965.298
			Municipio Guarne	\$ 66.393.060
Otro Sí N°01 al convenio interadministrativo N° 4600010413	14/05/2020	Modificar los días de atención del calendario escolar y modificar el valor inicial del convenio, pasando de \$398.358.358 a \$435.619.769	Departamento Antioquia	\$ 33.874.010
			Municipio Guarne	\$ 3.387.401
4600010791	s.f.	Integrar esfuerzos para la ejecución del PAE, a través del cual se brinda un complemento alimenticio a los menores con matrícula oficial en el municipio de Guarne - Antioquia.	Departamento Antioquia	\$ 345.514.902
			Municipio Guarne	\$ 15.239.920
Otro Sí N°01 al convenio interadministrativo N° 4600010413	s.f.	Adición al convenio interadministrativo N° 4600010791	Departamento Antioquia	\$ 74.522.822

Adaptado de los convenios interadministrativos entre el Departamento de Antioquia – Gerencia de Municipio de Guarne, (2020).

Según la información proporcionada en la tabla 8, el monto aportado por la Gobernación de Antioquia fue de \$711.354.210, incluyendo las adiciones correspondientes, mientras que el municipio contribuyó con \$85.020.381. Esto suma un total de \$796.374.591, provenientes de convenios interadministrativos. Además, el municipio de Guarne asignó \$321.070.551 de fondos comunes para la alimentación escolar durante 2020 y recibió una transferencia del Sistema General de Participaciones (SGP) por \$42.832.983.

Así, el presupuesto inicial destinado al PAE en el municipio de Guarne para el año 2020 fue de \$1.160.278.125.

Con la firma del convenio interadministrativo No. 4600010413 el 27 de enero de 2020, se inició el proceso de licitación pública. Los oferentes debían cumplir con las especificaciones técnicas y presentar sus propuestas económicas, además de cumplir con los requisitos, sin estar involucrados en causales de inhabilidad o incompatibilidad según la legislación colombiana, en particular la Ley 80 de 1993.

Después de revisar las propuestas, se seleccionó a la Fundación Alimentarte, con identificación tributaria N°900.407.237-1. Se formalizó el contrato de prestación de servicios N°1701-CPS-098-2020 para garantizar el buen funcionamiento del PAE para los estudiantes matriculados en 2020, con un valor inicial de \$748.258.400 y registrado con el certificado presupuestal No. 369 del 3 de marzo de 2020.

Como se mencionó en el punto 4.2 del presente documento, el contrato N°1701-CPS-098-2020 sufrió modificaciones en cuanto al valor y el período de atención a los beneficiarios. A continuación, se detalla la ejecución del contrato de prestación de servicios N°1701-CPS-098-2020, que comenzó el 3 de marzo de 2020 y concluyó el 15 de octubre del mismo año.

Tabla 9. *Ejecución contrato prestación de servicios N°1701-CPS-098-2020*

Descripción	Valor del contrato	Valor ejecutado
Valor inicial	\$ 748.258.400	\$ 0
Otro sí N° 3	\$ 33.330.250	\$ 0
Otro sí N° 5	\$ 333.000.000	\$ 0
Acta de pago N° 01	\$ 0	\$ 154.053.200
Acta de pago N° 02	\$ 0	\$ 333.000.000
Acta de pago N° 03	\$ 0	\$ 166.500.000
Acta de pago N° 04	\$ 0	\$ 333.000.000
Total	\$ 1.114.588.650	\$ 986.553.200

Adaptado del acta de pago N°004 y final, (2020).

De acuerdo con los datos de la tabla 9, se observa que se ejecutaron recursos por un total de \$986.553.200, lo que representa un 89% del monto total. En la liquidación del contrato se identificaron recursos no ejecutados por un valor de \$128.035.450. De estos, \$46.284.445 fueron reintegrados a favor de la Gobernación de Antioquia, y el Municipio de Guarne devolvió esta cantidad al Departamento de Antioquia el 12 de enero de 2021. Por otro lado, \$81.751.005 fueron reincorporados al presupuesto del municipio, ya que correspondían a recursos propios de la entidad.

Tras una revisión detallada del presupuesto de ingresos y egresos del Municipio de Guarne, así como de los documentos soporte de los convenios interadministrativos y las transferencias realizadas a la cuenta bancaria destinada al manejo de los recursos del PAE, se concluye que el convenio interadministrativo N°4600010791 también fue modificado mediante un Otro Sí, del cual no se encontró evidencia física. Sin embargo, las cifras indican que la adición fue registrada por la Gobernación de Antioquia en diciembre de 2020 e incorporada al presupuesto de ingresos en el Fondo denominado 120, que incluye recursos provenientes del orden departamental.

Además, el acta de liquidación del contrato N°1701-CPS-098-2020 con la Fundación Alimentarte confirma tanto las cifras correctamente ejecutadas como el saldo no utilizado

relacionado con el cumplimiento del contrato para la vigencia de 2020. Sin embargo, durante la investigación se identificó que el registro presupuestal N°369 vinculado al contrato por prestación de servicios N°1701-CPS-098-2020 del 27 de febrero de 2020 fue emitido el 3 de marzo de 2020, es decir, cinco días después de la fecha establecida. En su rol de representante legal y organizador del gasto, el Alcalde de Guarne podría potencialmente enfrentar acciones disciplinarias debido a lo dispuesto en el artículo 71 del Decreto Ley 111 de 1996. Este artículo ordena que cualquier acción administrativa que afecte las asignaciones presupuestarias debe ir acompañada de una autorización previa, certificados de disponibilidad, que garantizan que existen fondos adecuados asignados para cubrir los gastos en cuestión.

En cuanto al año 2020, el Municipio de Guarne distribuyó 351.500 raciones en casa, las cuales, como se detalla en la tabla 3, consistían en paquetes nutricionales destinados a los 3.700 estudiantes registrados en el SIMAT, provenientes de diversas instituciones educativas tanto en la zona rural como urbana.

Para el año 2021, con la implementación de la modalidad de alternancia, donde algunos días se realizaban clases virtuales y otros días se asistía presencialmente, el PAE se ajustó para ofrecer tanto raciones en casa (para la educación virtual) como raciones en los colegios y escuelas (para la educación presencial).

Para la ejecución de PAE en el año 2021, se autorizó al Alcalde Fabián Marcelo Betancur Rivera por parte del Concejo Municipal para comprometer vigencias futuras excepcionales, según Acuerdo No.027 del 28 de diciembre de 2020, por valor de \$1.037.342.987, con las siguientes fuentes de financiación:

- Cofinanciación \$334.588.630
- S.G.P Alimentación Escolar \$102.754.357

- Recursos Propios \$600.000.000

El acuerdo de Vigencias Futuras Excepcionales se formalizó a través del convenio interadministrativo N°2020AS390053, fechado el 11 de diciembre de 2020, entre el Departamento de Antioquia – Gerencia MANA y el municipio. Este convenio tenía como objetivo coordinar esfuerzos para la implementación del programa de alimentación escolar (PAE) para 3.700 estudiantes matriculados en el municipio de Guarne, con un valor inicial de \$579.172.008.

El convenio estableció un período de ejecución de seis (6) meses a partir de la firma del acta de inicio, lo que equivale a 83 días calendario escolar. Posteriormente, fue necesario ajustar tanto el plazo como el valor del convenio N°2020AS390053. En consecuencia, el 1 de junio de 2021 se firmó el Otro Sí N°01, que extendió el período de atención de 83 a 120 días calendario escolar y aumentó el monto del convenio de \$579.172.008 a \$837.357.120, lo que representa una adición de \$258.185.112.

Para una visión más detallada, se consolida la información de los convenios interadministrativos correspondientes a la vigencia 2021 en la tabla 10.

Tabla 10. *Convenios interadministrativos para la ejecución de PAE en el municipio de Guarne – Antioquia 2021*

N° Convenio interadministrativo	Fecha del convenio	Objeto del convenio	Entidad aportante	Valor aportado
2020AS390053	11/12/2020	Integrar esfuerzos para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE), para los niños, niñas y adolescentes de la matrícula oficial del municipio de Guarne - Antioquia	Departamento Antioquia	\$ 579.172.008
Otro si N° 01 al convenio N° 2020AS390053	1/06/2021	Modificar la entrega de paquetes alimentarios de 83 a 120 días calendario escolar y el valor del convenio, pasando de \$579.172.008 a \$837.357.120	Departamento Antioquia	\$ 258.185.112

Adaptado de los convenios interadministrativos entre el Departamento de Antioquia – Gerencia de MANÁ y el Municipio de Guarne, (2020).

De la anterior tabla se infiere el 100% de los aportes del convenio 2020SA390053 fueron realizados por el Departamento de Antioquia.

Adicionalmente, el municipio de Guarne destinó \$600.000.000 del rubro de fondos comunes para la alimentación escolar de la vigencia 2021 y recibió transferencia del Sistema General de Participaciones – SGP para la alimentación escolar de dicha vigencia por valor de \$102.754.357.

Dado lo anterior, se tiene que el presupuesto inicial destinado para la ejecución del PAE en el municipio de Guarne para la vigencia 2021 fue del \$1.540.111.476.

Una vez definido el presupuesto para ejecutar el PAE de la vigencia 2021, el municipio de Guarne dio apertura al proceso de licitación pública, siendo seleccionada la Fundación Colombia Un País Para El Presente – FUNDACOPPP, con identificación tributaria N°900.495.908-0, con la cual fueron suscritos dos (2) contratos bajo la figura de contrato de suministros, orientados a entregar las raciones alimentarias a 3.700 estudiantes matriculados en el sistema de educación oficial de Guarne.

El 28 de enero de 2021 fue firmado por ambas partes el contrato de suministros No.1701-CS-001-2021, con fecha de inicio del 2 de febrero de 2021 y fecha de terminación del 4 de noviembre, por valor de \$1.247.393.046, con registro presupuestal No.116 del 1 de febrero de 2021.

A continuación, se detallará la ejecución del contrato de suministros No.1701-CS-001-2021, para lo cual se debe tener en cuenta las modificaciones que sufrió dicho contrato mediante los Otro Sí detallados en el punto 4.2 del presente trabajo:

Tabla 11. *Ejecución contrato de suministros N° 1701-CS-001-2021*

Descripción	Valor del contrato	Valor ejecutado
Valor inicial	\$ 832.481.500	
Valor Otro Sí N°01	\$ 344.610.550	
Valor Otro Sí N°02	\$ 70.300.996	
Acta de pago N°01		\$ 166.496.302
Acta de pago N°02		\$ 166.496.302
Acta de pago N°03		\$ 166.496.302
Acta de pago N°04		\$ 166.496.302
Acta de pago N°05		\$ 166.496.302
Acta de pago N°06		\$ 154.886.559
Acta de pago N°07 y final		\$ 257.594.737
Total	\$ 1.247.393.046	\$ 1.244.962.806

Adaptado del acta de pago N°007, (2021)

De esta tabla se infiere que el contrato de suministros N°1701-CS-001-2021 tuvo una ejecución del 99.81%, es decir, que el saldo pendiente por ejecutar fue de tan solo \$2.430.240. Lo que indica que para la vigencia en estudio se desarrolló efectivamente el objeto contractual.

Luego, fue suscrito el contrato N°1004-CS-023-2021 entre las mismas partes, por valor de \$194.638.500, con fecha de inicio del 8 de noviembre de 2021 y fecha de finalización 26 del mismo mes y año. A continuación, se muestra la ejecución de dicho contrato:

Tabla 12. *Ejecución contrato N°1004-CS-023-2021*

Descripción	Valor del contrato	Valor ejecutado
Valor inicial	\$ 194.638.500	
Acta de pago N°01		\$ 178.714.181
Total	\$ 194.638.500	\$ 178.714.181

Adaptado de Acta de pago No. 1, publicada en secop II, (2021)

De esta tabla se observa que el porcentaje de ejecución fue del 91.82%, y aunque no fue el 100% se logró atender a los 3.700 estudiantes matriculados en el sistema educativo oficial del municipio de Guarne durante la vigencia 2021.

Es de anotar que el saldo pendiente por ejecutar de los contratos N°1701-CS-001-2021 y 1004-CS-023-2021 fue reincorporado al presupuesto del Municipio por tratarse de recursos propios.

Para concluir es preciso indicar que la Administración Municipal de Guarne a través de la Secretaría de Educación y Cultura durante el 2021, entregaron las raciones alimenticias de la siguiente manera, beneficiando a 3.700 estudiantes registrados en el SIMAT:

Tabla 13. *Raciones alimenticias entregadas en el año 2021*

Fecha	No. Raciones Alimenticias	Valor Unitario
Febrero 3 a Sept 20 de 2021(ración en Casa-paquete nutricional	21.942	\$45.000
Sept 29 a Nov 4 de 2021 (ración industrializada entregada en la institución)	74.000	\$3.000
Nov 8 a Nov 26 de 2021 (ración industrializada entregada en la institución	51.800	\$3.000
Total	147.742	

Adaptado de acta de pago No.4 contratista Fundacoppp, (2021)

Cabe aclarar que el valor del precio unitario varía, debido a que el paquete nutricional de ración en casa es de \$44.999, siendo uno por estudiante para un mes de días calendario, mientras que la ración industrializada cuyo costo unitario es \$3.000, equivale a una comida suministrada en cada institución educativa (Ejemplo un ponqué con una bebida láctea) por cada día del calendario escolar, para cada uno de los estudiantes matriculados en el SIMAT.

4. Conclusiones

Desde su creación en 2006, el PAE de Colombia se ha convertido sin problemas en una parte integral del sistema educativo nacional. Su objetivo principal es garantizar que los niños en edad escolar tengan acceso a la educación y permanezcan matriculados proporcionándoles un complemento alimenticio nutritivo. En 2011, la gestión del programa fue transferida del MEN al Instituto de Bienestar Familiar (ICBF). Esta transición tenía como objetivo mejorar la coordinación y la implementación del programa en varias regiones. Además, la Ley 1955 de 2019, promulgada en el marco del “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” del Presidente Duque, estableció a través de su artículo 189 la creación de la UAPA. A esta unidad se le ha encomendado la crucial tarea de gestionar y supervisar eficazmente la Programa de Alimentación en toda Colombia.

En respuesta a la emergencia sanitaria mundial provocada por el COVID-19, se promulgó a nivel nacional el Decreto 470 para salvaguardar los derechos esenciales de educación y nutrición de los niños del país. Este decreto permitió adaptar el PAE, permitiendo la distribución de raciones de alimentos para consumo en los hogares desde 2020 hasta agosto de 2021. A pesar de los desafíos, que provocaron fluctuaciones en la cobertura educativa, el Municipio de Guarne logró mantener la matrícula escolar sin abandonos significativos. Siguiendo los lineamientos marcados por el MEN y la Gerencia de MANA del Departamento de Antioquia, se implementó una estrategia efectiva para garantizar la entrega oportuna, calidad e inocuidad de los alimentos del PAE. Esta estrategia garantizó la continuidad del programa y defendió el derecho a la educación durante el período de estudio en el hogar.

Con la implementación de la estrategia, el Municipio de Guarne organizó horarios de entrega a domicilio en el parque educativo para los estudiantes de la zona urbana y en las

escuelas de la zona rural. Durante el año 2020, se distribuyeron 351.500 raciones para consumo en casa, y en 2021, se entregaron 21.942 raciones en casa junto con 125.800 raciones industrializadas directamente a cada estudiante durante la jornada escolar. A pesar de que muchos estudiantes residían en áreas remotas, se aseguró la entrega del complemento nutricional requerido durante la jornada escolar, ya sea en la mañana o en el almuerzo. De acuerdo con los lineamientos técnicos del MEN y la Gerencia de Seguridad Alimentaria, estos complementos proporcionan los nutrientes y calorías necesarios para mantener una alimentación saludable, lo que contribuye a un rendimiento académico óptimo y a una buena concentración. Cabe destacar que, como su nombre indica, los alimentos del PAE son "complementos" y no deben sustituir las comidas principales diarias, cuya provisión depende principalmente de los padres o tutores responsables.

En relación con este estudio, vale la pena enfatizar la importancia de tener acceso a la información de los departamentos de Hacienda, Presupuesto y Ministerio de Educación. Desde 2020 hasta inicios de 2021, la plataforma Colombia Compra Eficiente Secop I sirvió como una fuente valiosa para la obtención de esta información. Aunque el acceso a esta plataforma ya no está disponible, contamos con la información necesaria para llevar a cabo el análisis.

El PAE gestionó una considerable cantidad de recursos públicos. En el año 2020, se asignaron \$1.114.588.650 para el programa, mientras que en 2021 se destinaron \$1.439.601.305. Esto posicionó al PAE como uno de los programas con mayor inversión estatal en ambos años fiscales. La adecuada administración de estos recursos permitió que los menores recibieran el complemento alimentario necesario durante la pandemia.

Referencias

- Alcaldía Municipal de Guarne, Antioquia (s.f.). Estructura Administrativa del Municipio de Guarne. <https://www.guarne-antioquia.gov.co/NuestraAlcaldia/Dependencias/Paginas/Secretaria-de-Educacion-Cultura-y-Deporte.aspx>
- Concejo Municipal de Guarne. *Acuerdo 027 de diciembre de 2020*. https://concejoguarne.micolombiadigital.gov.co/sites/concejoguarne/content/files/000276/13785_acuerdo-027-2020.pdf
- Congreso de Colombia (2011, 16 de junio). Ley 1450 de 2011. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43101>
- Congreso de Colombia (2002, 12 de junio). Ley 73 de 2002. *Ley orgánica de la contraloría general del estado*. https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo31.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (1993, 26 de enero). Ley 42 de 1993. *Ley Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*. Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=289#:~:text=El%20control%20fiscal%20es%20una,todos%20sus%20%C3%B3rdenes%20y%20niveles>.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 44. *Son derechos fundamentales de los niños*. Political Database of the Americas. <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>

- Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 67. *La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social*. Political Database of the Americas. <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>
- Jiménez Hernández, R. (2019). Análisis del programa de alimentación escolar, basado en el marco integral de control interno 2013, zona metropolitana, distrito 10-03, período escolar 2016-2017, en la República Dominicana. Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña. Repositorio Institucional Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña RI-UNPHU. <https://repositorio.unphu.edu.do/handle/123456789/1250>
- López Sánchez, R. N., Contreras Rivera, D. R. J., Ubillús Farfán, S. W., Patiño Ramírez, S., & Sáenz Ávila, J. C. (2022). Eficacia de la gestión pública, impacto y percepción del usuario de los programas de alimentación escolar de Latinoamérica: una revisión sistemática. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(6), 9932-9956. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i6.4109
- Ministerio de Educación Nacional. (2014, julio). *Lineamientos técnico administrativos del programa de alimentación escolar (PAE)*. https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-327168_archivopdf_LineamientosPAE_julio2014.pdf
- Ministerio de Educación Nacional, Colombia (s.f.) *Programa de Alimentación Escolar*. <https://www.mineduacion.gov.co/1621/w3-printer-235135.html>
- Ministerio de Educación Nacional (1936, 7 de febrero). Decreto 219 de 1936. *Reglamentación de la manera de percibir el auxilio concedido por la nación a los restaurantes escolares*. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1049202>

Ministerio de Educación Nacional (2018, febrero). *Programa de alimentación escolar componente financiero.* Ministerio de Educación Nacional.

https://www.auditoria.gov.co/documents/20123/240043/3-Componente_financiero_PAE.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (s.f.). *Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano.* Minhacienda.

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-239609%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019). *Sistema General de Participaciones: Propósito General y Asignaciones Especiales.*

<https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/SistemaGeneralParticipaciones>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2013, 22 de julio). Resolución 2674 de 2013. *Requisitos sanitarios para la fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos y materias primas de alimentos.* Minsalud.

<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-2674-de-2013.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (2023). Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Objetivo 2 Poner fin al Hambre.* <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO (2020). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020.* ONU.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO (2023). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2023.* ONU.

Ortega, C. (2023). Métodos de recolección de datos: Qué son, tipos y ejemplos.

QuestionPro. <https://www.questionpro.com/blog/es/metodos-de-recoleccion-de-datos/>

Pardo Cortés, Z. (2019). *Control fiscal en el programa de alimentación escolar*. Universidad Santo

Tomás. Repositorio Institucional Universidad Santo Tomás.

<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/18500/2019zulypardo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Presidencia de la República de Colombia (1941, 24 de febrero). Decreto 319 de 1941. *Normas sobre aporte de la nación a los restaurantes escolares en el país*.

https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_0319_1941.htm

Presidencia de la República de Colombia (2020, 17 de marzo). Decreto 417 de 2020. *Declaración de estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110334>

Red de Alimentación Escolar Sostenible América Latina y el Caribe, RAES (2023). Proyecto regional de alimentación escolar presenta actividades de 2023 a países de ALC.

<https://redraes.org/brasil/>

Rodríguez Vásquez, M.E., y Vergara Varela. R. (2022). El referencial de la política pública, el caso del Programa de Alimentación Escolar en Cali, período 2016-2018. *Análisis*, 55 (102).

<https://doi.org/10.15332/21459169.7703>

Secretaría de Inclusión Social y Familia, Antioquia (2023). *Alimentamos el presente, para nutrir el futuro – El PAE sirve bien*. <https://antioquia.gov.co/el-pae-sirve-bien>

Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender. (2020, 16 de abril). Resolución 0007 de 2020. *Lineamientos técnicos – administrativos, estándares y condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE, en el marco del estado*

- de emergencia económica, social y ecológica, derivado de la pandemia del COVID – 19.*
Mineducación. https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-396339_pdf.pdf
- Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar -Alimentos para Aprender (2021).
Resolución 335 de 2021 Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos -
Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación
Escolar. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=120437>
- Vanegas García, J. H., Maldonado, L. G., Franco, L. H., & Orozco, M. H. (2000). La corrupción:
un problema de humanidad. *ÁNFORA*, 9(16), 44–52.
<https://doi.org/10.30854/anf.v9.n16.2000.280>
- Vela Hernández, S. P., Quintero-Zabala, S. P., Peluffo-Arias, N.P. y Escobar-Díaz, F.A. (2022).
Implementación de un programa de alimentación escolar en una institución educativa
durante la pandemia, Bogotá, 2021. *Revista de Salud Pública*, 24(3), 1-6.
<https://doi.org/10.15446/rsap.v24n3.97562>
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). *Hacia una nueva definición del concepto “política pública”.*
Redalyc. <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633165006.pdf>