

# Operación presupuestal de los programas de alimentación escolar: un análisis desde los informes del Ministerio de Educación Nacional de Colombia



Cómo referenciar este artículo:

Ruiz-Acosta Liliana Elizabeth; Mayorga-Guerrero Bryan (2022) Operación presupuestal de los programas de alimentación escolar: un análisis desde los informes del Ministerio de Educación Nacional de Colombia. Universidad Autónoma del Caribe. Revista Encuentros, vol.20-02 de julio-dic.

Doi: 10.15665/encuen.v20i02-Julio-dic..2876

Liliana Elizabeth Ruiz-Acosta<sup>1</sup>, Universidad Militar Nueva Granada  
[liliana.ruiz@unimilitar.edu.co](mailto:liliana.ruiz@unimilitar.edu.co); <https://orcid.org/0000-0003-3323-8480>

Bryan Mayorga-Guerrero, Auxiliar de investigación vinculado al proyecto INV-ECO-2970.  
[u2303381@unimilitar.edu.co](mailto:u2303381@unimilitar.edu.co); <https://orcid.org/0000-0001-8740-3838>

*Recibido: 16 de diciembre de 2021 / Aceptado: 18 de abril de 2022*

## RESUMEN

Este artículo<sup>2</sup> busca determinar si existen inconsistencias en la operación presupuestal de los recursos pertenecientes al programa de alimentación escolar (PAE), cotejando dos fuentes de información gubernamental. Para ello se realizó un análisis estadístico descriptivo a 380 informes del año 2018, disponibles en la página web del Ministerio de Educación Nacional (MEN) de Colombia, que muestran la operación efectuada por 95 entidades territoriales certificadas (ETC) en los PAE. Además, se compararon los costos totales y unitarios reportados, en la bolsa común ante el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) y los recursos asignados al PAE provenientes de las transferencias que realizan el MEN y el Sistema General de Participaciones (SGP). Los hallazgos muestran que, al comparar los costos unitarios, existen diferencias en la información reportada, determinándose que los procesos de control del MEN son imperfectos, al momento de controlar los recursos destinados a la nutrición de los escolares.

*Palabras clave: Corrupción, fraude fiscal, alimentación escolar, nutrición, control.*

<sup>1</sup> Magister en Gestión Empresarial, Profesora Asociada e integrante del grupo de investigación GECS del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada. Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=Khwz1fOAAAAJ&hl=es>

<sup>2</sup> Este artículo es un producto resultado del proyecto de investigación INV-ECO 2970, 2019, denominado "El sistema de control interno frente a la lucha contra la corrupción en las empresas del estado colombiano" financiado por la Universidad Militar Nueva Granada.

## Budgetary operation of school feeding programs: an analysis from the reports of the Ministry of National Education of Colombia

### ABSTRACT

This article seeks to determine whether there are inconsistencies in the budgetary operation of the resources belonging to the school feeding program (PAE) by comparing two government information sources. For this purpose, a descriptive statistical analysis was performed on 380 reports from 2018, available on the Colombian Ministry of National Education (MEN) website, which shows the operation carried out by 95 certified territorial entities (ETC) in the PAE. In addition, the total and unit costs reported in the typical exchange before the Consolidator of Finance and Public Information (CHIP) and the resources allocated to the PAE from the transfers made by the MEN and the General System of Participations (SGP) were compared. The findings show that, when comparing the unit costs, there are differences in the information reported, determining that the control processes of the MEN are imperfect when controlling the resources allocated to the nutrition of schoolchildren.

*Keywords: Corruption, tax fraud, school feeding, nutrition, control.*

## Operação orçamentária dos programas de alimentação escolar: uma análise dos relatórios do Ministério da Educação Nacional da Colômbia

### RESUMO

Este artigo procura determinar se existem inconsistências no funcionamento orçamentário dos recursos pertencentes ao programa de alimentação escolar (PAE), comparando duas fontes de informação governamental. Para este fim, foi realizada uma análise estatística descritiva em 380 relatórios de 2018, disponíveis no site do Ministério da Educação Nacional da Colômbia (MEN), que mostram a operação realizada por 95 entidades territoriais certificadas (ETC) no PAE. Além disso, foi feita uma comparação entre os custos totais e unitários informados no intercâmbio comum perante o Consolidador de Finanças e Informação Pública (CHIP) e os recursos alocados ao PAE a partir das transferências feitas pelo MEN e pelo Sistema Geral de Participação (SGP). Os resultados mostram que, ao comparar os custos unitários, existem diferenças nas informações relatadas, determinando que os processos de controle do homem são imperfeitos ao controlar os recursos alocados para a nutrição das crianças em idade escolar.

*Palavras-chave: Corrupção, fraude fiscal, alimentação escolar, nutrição, controle.*

---

### 1. Introducción

Los PAE son una de las inversiones sociales más inteligentes que los gobiernos pueden hacer en el largo plazo, por ese motivo los países intensifican esfuerzos tanto financieros como normativos para protegerlos y promoverlos (Programa Mundial de Alimentos, 2020). Como programas de bienestar social disminuyen la desigualdad, la pobreza, luchan contra el hambre y las formas de desnutrición garantizando derechos fundamentales como el de una alimentación adecuada, vida sana y educación de calidad (FAO & WFP,

2019) siendo fundamentales para el desarrollo de los países, principalmente para aquellos que viven en conflicto porque contribuyen a la paz y la cohesión social (Programa Mundial de Alimentos, 2020).

En Colombia el PAE corresponde a una estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo, la deserción y fomentar estilos de vida saludables.” (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2015), lo cual está legislado en el artículo 6 de la ley 7 (Congreso de la República, 1979) en donde se plantea que todo niño tiene derecho a la educación y que el Estado debe asegurar el suministro de la escuela, la nutrición escolar y la protección infantil.

Es el MEN, mediante la Ley 1450 (Congreso de la República, 2011) se le asigna la función de revisar, actualizar y definir los lineamientos técnico administrativos, de los estándares, y de las condiciones para la prestación de los servicios del programa PAE que serán aplicados por las entidades territoriales, los actores y operadores del programa.

Las entidades responsables de ejecutar los recursos dispuestos para el PAE son los departamentos, distritos o municipios con más de 100.000 habitantes que además incluye a algunos que no cuentan con este número, pero que han sido reconocidas por la autoridad competente como ETC (Tabla 1). Las ETC, deben remitir información al MEN para que este pueda ejercer sus funciones. El MEN presenta un informe trimestral en donde expresa la modalidad utilizada en los procesos de contratación, el monto de los contratos, la asignación de recursos por parte de la nación atribuible a recursos provenientes del MEN, del SGP y del Conpes 151 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2012); así como la conformación de una bolsa común para la ejecución de estos recursos. Además, realiza verificaciones relacionadas con la asistencia técnica, el seguimiento y las novedades de la operación a fin de ejercer control sobre los recursos del PAE, ejecutados por las ETC.

Tabla 1. Entidades Territoriales Certificadas en Colombia

1 Amazonas	25 Chocó	49 Magdalena	73 Sahagún
2 Antioquia	26 Ciénaga	50 Maicao	74 San Andrés
3 Apartadó	27 Córdoba	51 Malambo	75 Santa Marta
4 Arauca	28 Cúcuta	52 Manizales	76 Santander
5 Armenia	29 Cundinamarca	53 Medellín	77 Sincelejo
6 Atlántico	30 Dosquebradas	54 Meta	78 Soacha
7 Barrancabermeja	31 Duitama	55 Montería	79 Sogamoso
8 Barranquilla	32 Envigado	56 Mosquera	80 Soledad
9 Bello	33 Facatativá	57 Nariño	81 Sucre
10 Bogotá	34 Florencia	58 Neiva	82 Tolima
11 Bolívar	35 Floridablanca	59 Norte de Santander	83 Tuluá
12 Boyacá	36 Fusagasugá	60 Palmira	84 Tumacá
13 Bucaramanga	37 Girardot	61 Pasto	85 Tunja
14 Buenaventura	38 Girón	62 Pereira	86 Turbo
15 Buga	39 Guainía	63 Piedecuesta	87 Uribe
16 Caldas	40 Guaviare	64 Pitalito	88 Valle del Cauca
17 Cali	41 Huila	65 Popayán	89 Valledupar
18 Caquetá	42 Ibagué	66 Putumayo	90 Vaupés
19 Cartagena	43 Ipiales	67 Quibdó	91 Vichada
20 Cartago	44 Itagüí	68 Quindío	92 Villavicencio
21 Casanare	45 Jamundí	69 Rihacha	93 Yopal
22 Cauca	46 La Guajira	70 Rionegro	94 Yumbo
23 Cesar	47 Lorica	71 Risaralda	95 Zipaquirá
24 Chía	48 Magangué	72 Sabaneta	

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación Nacional (2018a, 2018b, 2018c, 2019).

Aunque el MEN realiza informes trimestrales en cumplimiento de sus funciones y para controlar la ejecución de los recursos, la Contraloría General de la República en el documento: “Grandes Hallazgos” (2018) expresa que abrió más de 154 procesos de responsabilidad fiscal, por montos que ascienden a los 84.000 millones de pesos debido a la corrupción en el PAE los cuales causan graves problemas de nutrición para los menores, que dependen de estos alimentos.

Para comprender la corrupción en el sector público, es necesario conocer su concepto. La corrupción constituye un abuso del cargo para beneficio privado y a menudo es sintomático de problemas de gobernanza más amplios que perjudican el desarrollo económico (Zekos, 2004), se basa en la utilización del poder institucional y económico para hacer uso indebido de los recursos públicos en beneficio propio o de terceros (Newman-Pont & Angel-Arango, 2017).

Entre las múltiples causas que la originan, se han establecido diferentes relaciones entre la corrupción con otras categorías; una de ellas se refiere al comportamiento ético, que es influenciado por la cultura, las políticas específicas de cada territorio, las prácticas comunes y otros factores que afectan la concepción de lo ético (Zekos, 2004), lo cual depende del país o la región que se analice (Dion, 2010). Existen tres factores de la ética relacionados con el dinero: la maldad, el presupuesto y el éxito. (Gbadamosi & Joubert, 2005). Desde la antropología se plantea la existencia de la predisposición corrupta de un género respecto al otro, estableciendo que, las mujeres son más vulnerables a ser víctimas de criminalidad, pero son de hecho menos vulnerables a los actos de corrupción, situación que se invierte en los hombres (Chatterjee & Ray, 2014).

A nivel económico-social, la corrupción se considera como un obstáculo para los países en desarrollo. Los altos niveles de corrupción ponen en peligro el bienestar de naciones enteras (Ksenia, 2008). Otro factor más allá de las pérdidas patrimoniales que genera la corrupción se encuentra la confianza. A pesar de que el nivel de percepción de corrupción podría ir disminuyendo a medida que pasa el tiempo, esto no ocurre con el nivel de confianza que se le tiene a los políticos (Solé-Ollé & Sorribas-Navarro, 2018). Si bien es cierto la sociedad olvida los escándalos, las consecuencias de estos, siguen vigentes como la fragmentación del estado o las debilidades financieras de las instituciones públicas, situaciones que conducen a modificaciones en las políticas de cada gobernante que muchas veces no caen bien en el público y generalmente llevan consigo a un alza en los impuestos.

La corrupción también tiene su efecto en la gerencia pública pues afecta la composición del gasto, encontrándose una fuerte relación inversa entre los niveles de corrupción y el gasto que hace el gobierno en educación (Mauro, 1998). Así la corrupción no solo tiene causas, sino también efectos debido a que influye en lo económico, social, político y cultural.

Entre las clasificaciones que se realizan de la corrupción se encuentra la Boehm & Lambsdorff, (2009) quienes diferencian la corrupción en función del nivel y su valor. Respecto al nivel la clasifican en bajo y alto dependiendo de quien la ejecute. Cuando se lleva a cabo por parte del estado se clasifica en corrupción organizada o centralizada mientras que si son los individuos que buscan maximizar beneficios se denomina corrupción caótica o descentralizada, esta última genera mayores costos sociales en el corto plazo, sin embargo, los costos que un estado corrupto ocasiona en el largo plazo son más altos que los realizados en el corto plazo. La corrupción a nivel político, administrativo (corrupción burocrática), del sistema judicial y del sector privado (que no involucra al sector público); son clasificaciones que también plantean los autores.

Sin embargo, la mayoría de los casos de corrupción se pueden agrupar en varias clasificaciones dificultando su identificación dentro de una categoría específica (Williams-Elegbe, 2018). La distinción entre corrupción individual o privada y la corrupción institucional o pública son difíciles de separar una de la otra, debido a que un individuo o un grupo, y la institución u organismo, en su conjunto participan de prácticas corruptas (Soriano, 2011).

Más allá de las clasificaciones y de las causas de la corrupción planteadas anteriormente, se encuentran sus efectos. La corrupción afecta el desarrollo de los países y demuestra una baja calidad de las instituciones (Sarwar & Azmat Hayat, 2021), deteriora la calidad de las relaciones sociales (Van Prooijen, Spadaro, & Wang, 2022), genera bajos niveles de bienestar social y de confianza (Rothstein, 2019) y afecta los recursos que se deben destinar para los programas de inversión social, entre ellos los relacionados con la alimentación escolar.

Teniendo en cuenta los efectos de la corrupción en Colombia, relacionados con la alimentación escolar y con los derechos de los niños a crecer nutridos, el objetivo de este artículo es determinar si existen inconsistencias en la operación presupuestal de los recursos pertenecientes al PAE. Para ello, se realizó un análisis estadístico descriptivo a 380 informes compilados en los Informes Trimestrales del PAE del año 2018, disponibles en la página web del Ministerio, que corresponden a 95 ETC. Además, se compararon los costos totales y unitarios reportados, en la bolsa común ante el CHIP y los recursos asignados al PAE provenientes de las transferencias que realizan el MEN y el SGP. Para establecer correlaciones entre los datos analizados se utilizó el software SPSS.

Los principales hallazgos determinan que los valores registrados en los recursos destinados por la nación respecto a la bolsa común presentan diferencias con tendencia negativa para el caso de los valores correspondientes al MEN y con tendencia positiva para los valores que corresponden al SGP. Además, se encontró que existe un bajo nivel de reporte por parte de las ETC en el CHIP. Por otra parte, cuando se aplican diferentes procedimientos que buscan comparar el costo unitario de cada titular de derecho, reportado como beneficiario frente al costo unitario que reportan las ETC, se encuentran diferencias que superan los 2 millones de pesos en los costos unitarios de las comidas, diferencias que no deberían existir.

## 2. Metodología

Se presenta un análisis estadístico descriptivo de la información obtenida de 380 informes que se encuentran disponibles en las páginas web del MEN. Los informes fueron consolidados por la misma entidad a través de documentos presentados en 4 trimestres durante el año 2018, (Ministerio de Educación Nacional, 2018a, 2018b, 2018c, 2019) en ellos, se muestran las características de la operación del PAE en 95 ETC, se describe la modalidad de contratación, los recursos de cofinanciación del MEN, la conformación de la bolsa común, la asistencia técnica y el seguimiento realizado por el MEN.

Con la información consignada en los informes, se comparó por diferentes procedimientos el costo que las ETC reportan por cada titular o beneficiario. Para ello, se utilizaron dos procedimientos con el fin de determinar si existen diferencias en el reporte de esta información. El procedimiento 1 consiste en tomar el monto total de cada contrato reportado por la ETC, y dividir este valor entre el producto de los días asignados para el contrato correspondiente y el número de beneficiarios, esto arroja como resultado un costo por beneficiario atribuible a cada contrato de manera individual, por tanto, al realizar la sumatoria de estos últimos, se llega al total del costo por beneficiario atribuible a todos los contratos en conjunto, es decir, el costo de cada titular de derecho reportado como beneficiario (A). Expresado en fórmula sería así:

$$A. \text{ Costo por beneficiario} = \frac{\text{Monto total del contrato}}{\text{Días asignados para el contrato} \times \text{Número de beneficiarios}}$$

Por otro lado, el procedimiento 2 se basa en la información reportada por la entidad en cuanto a la cobertura del programa, se toma el número de raciones de complementos alimentarios jornada de la mañana o tarde CAJM/JT por el costo unitario de cada ración, así se halla el costo total de las CAJM/JT, se realiza la misma operación con los almuerzos, es decir, número de almuerzos por el costo unitario de

estos, posteriormente, se suma el costo total de las CAJM/JT y el costo total de los almuerzos, lo cual conduce a un costo total de alimentación el cual, al dividirse entre el número de beneficiarios, arroja como resultado el costo de cada titular de derecho reportado como beneficiario.

1. Costo total CAJM/JT = # de raciones CAJM/JT x costo unitario de ración
2. Costo total de almuerzos = # de raciones de almuerzos x costo unitario de ración

Así 1+2 sería igual a:

$$3. \text{Costo total de alimentación} = \text{Costo total CAJM/JT} + \text{Costo total de almuerzos}$$

$$B. \text{Costo por beneficiario} = \text{Costo total de alimentación} / \text{Número de beneficiarios}$$

Es así como los costos de cada titular de derecho reportado como beneficiario son comparados utilizando el procedimiento 1 y 2, de tal manera que:

$$A = B$$

Por lo tanto, la comparación del procedimiento 1 y 2 en dónde se considera que A debe ser igual a B, es lo que se busca demostrar en este documento.

También se comparó la sumatoria de los valores contratados en el último periodo y el valor reportado en la bolsa común ante el CHIP. A este último se le calculó una variación porcentual con base en el total del monto reportado. Para correlacionar los datos, se utilizó el software SPSS.

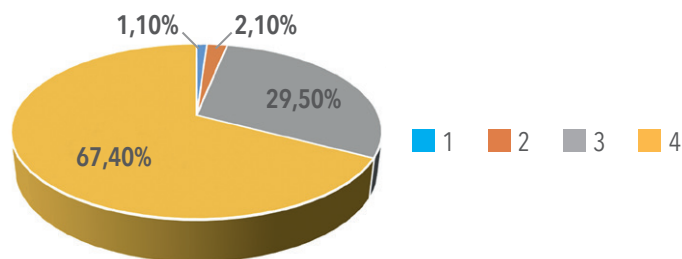
Finalmente, con los valores suministrados por las fuentes de financiación, se contrastó el monto total reportado en la bolsa común, el cual debe ser reportado por las ETC en el CHIP, con el monto de los recursos asignados por la nación provenientes de dos fuentes: MEN y SGP.

### 3. Análisis y Resultados

Para la presentación de resultados se inicia con la Gráfica 1 que muestra los reportes durante los 4 trimestres del año 2018 identificados como 1, 2, 3, y 4 presentados por las ETC al sistema integrado de matrícula (SIMAT), del MEN cada una de ellas debe realizar 4 reportes correspondientes a los trimestres del año, sin embargo, aunque la presentación de reportes es de carácter obligatoria, 64 entidades cumplieron con la entrega de información, 28 presentaron 3 informes; 2 entidades dos, y una entidad en una ocasión, que corresponde a la ETC Montería que lo realizó únicamente en el periodo 4.

Fortalecer la presentación de informes es una de las acciones que se deben llevar a cabo debido a que la oportunidad en la revelación de los mismos, permite la realización de auditorías, no hacerlo oportunamente facilita el fraude y que los individuos no sean transparentes (Phiri & Guven-Uslu, 2019).

Gráfica 1. Reportes presentados ante el SIMAT



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, la Tabla 2 muestra el comparativo del costo unitario de cada titular de derecho, reportado como beneficiario por las 95 ETC ante el sistema de registro SIMAT durante los 4 periodos de la vigencia 2018. Respecto a la comparación realizada se puede evidenciar una notoria dispersión de los datos que se ve reflejada en la desviación estándar tanto en los valores de las diferencias como en las variaciones porcentuales de las mismas, esta dispersión se explica por los datos atípicos o casos especiales que a pesar de tener variaciones razonables, presentan costos unitarios muy por encima del promedio como el caso de las ETC del Atlántico, Ipiales y Mosquera en el primer trimestre (2, 5 y 8 millones de COP respectivamente) (Ministerio de Educación Nacional, 2018a). Los datos perdidos, corresponden a las ETC que no reportaron titulares ante el registro SIMAT y las variaciones más significativas se presentan en Cauca en el trimestre 3 con una variación del 1418% y Casanare en el periodo 1 con 482%.

Tabla 2. Comparativo del costo de cada titular de derecho reportado como beneficiario

Parámetros		Costo unitario calculado a partir de los días Contratados	Costo unitario calculado a partir de la Cobertura	Diferencia entre ambos métodos	Valo absoluto	Variación porcentual
N	Válido	345	345	345	345	345
	Perdidos	35	35	35	35	35
Media		52,263	51,245	1,018	2,878	58%
Desviación		558,282	549,671	17,253	17,041	147%
Mínimo		75	693	-156,155	-	0%
Máximo		8.476,672	8.232,420	244,252	244,252	14%

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la información obtenida en los 380 informes de las 95 ETC durante el año 2018 y aplicando la metodología expuesta en este artículo, se pudo determinar que los valores mínimos y máximos, así como la desviación se explican principalmente por las siguientes situaciones:

Atlántico en el Primer Informe Trimestral Enero-Marzo del 2018 (Ministerio de Educación Nacional, 2018a) presenta un costo unitario en la cobertura de COP 2.523.708, mientras que el costo unitario de acuerdo con los días contratados es de COP 2.367.553, presentado una variación del 6,60%, que se explica porque a la fecha de reporte solo habían registrado 67 titulares de derecho como beneficiario ante el SIMAT.

Ipiales presenta un costo unitario en la cobertura de COP 5.532.044, mientras que el costo unitario de acuerdo con los días contratados es de COP 5.535.259, presentando una variación del 0,06%, que se explica porque a la fecha del reporte del Primer Informe Trimestral Enero-Marzo del 2018 (Ministerio de Educación Nacional, 2018a) solo habían registrado 4 titulares de derecho como beneficiario ante el SIMAT.

Mosquera presenta un costo unitario en la cobertura de COP 8.232.420, mientras que el costo unitario de acuerdo con los días contratados es de COP 8.476.672, presentando una variación del 2,88%, explicada porque a la fecha de reporte solo habían registrado 5 titulares de derecho como beneficiario ante el SIMAT. Esta situación ocurre, al igual que las anteriores, en el Primer Informe Trimestral Enero-Marzo del 2018 (Ministerio de Educación Nacional, 2018a).

Cauca en el Tercer Informe Trimestral Julio- Septiembre del 2018 (Ministerio de Educación Nacional, 2018c) presenta un costo unitario en la cobertura de COP 1.142, en tanto que el costo unitario de acuerdo con los días contratados es de COP 75, presentando una variación del 1.418%, la cual se explica por el menor número reportado de contratos (7) en el periodo 3, mientras que en el periodo 1, 26 contratos (Ministerio de Educación Nacional, 2018a), en el periodo 2, 26 contratos (Ministerio de Educación Nacional, 2018b) y en el periodo 4, 44 contratos (Ministerio de Educación Nacional, 2019).

Casanare presenta un costo unitario en la cobertura de COP 2.448, en tanto que su costo unitario de acuerdo con los días contratados es de COP 420, presentando una variación del 482%, la cual se explica por el monto del valor en el periodo 1 por COP 360.493.733 (Ministerio de Educación Nacional, 2018a), mientras que en el periodo 2, 3 y 4 ascienden a la suma de COP 10.311.929.088 (Ministerio de Educación Nacional, 2018b), COP 11.887.803.807 (Ministerio de Educación Nacional, 2018c) y COP 12.586.224.399 (Ministerio de Educación Nacional, 2019), respectivamente.

Es importante tener en cuenta que, de acuerdo con los informes trimestrales del Ministerio de Educación Nacional, el valor máximo reportado como costo unitario para CAJM/JT es de COP 4.750 y para Almuerzo COP 5.383. La media para las CAJM/JT y el almuerzo, de acuerdo con el informe del trimestre enero-marzo es de COP 1.797 y COP 2.707 (Ministerio de Educación Nacional, 2018a); para el trimestre abril-junio es de COP 1.970 y COP 2.890 (Ministerio de Educación Nacional, 2018b); para el trimestre julio-septiembre es de COP 2.079 y COP 2.971 (Ministerio de Educación Nacional, 2018c) y para el trimestre octubre-diciembre es de COP 1.691 y COP 2.551, respectivamente. (Ministerio de Educación Nacional, 2019).

Por otra parte, entidades como Dosquebradas en los dos primeros trimestres (Ministerio de Educación Nacional, 2018a, 2018b), Villavicencio en los periodos 2 y 3 (Ministerio de Educación Nacional, 2018b, 2018c) y Girón durante los 4 periodos del año (Ministerio de Educación Nacional, 2018a, 2018b, 2018c, 2019) presentan una similitud total del costo unitario entre los dos procedimientos utilizados.

Tabla 3. Valor total de los contratos vs. valor total reportado en bolsa común (Millones de COP)

Conceptos	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación
Valor total de los contratos	95	1,246	371,130	19,286	39,928
Valor total reportado en la bolsa común	95	0	368,008	18,931	40,381
Diferencia	95	-23,539	23,335	355	6,379
Diferencia porcentual	95	0%	218%	24%	34%

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 3 contrasta el valor total de los contratos contra el valor total reportado en la bolsa común con base en la metodología propuesta en este artículo. La media en la diferencia es de COP 355 millones; con valores mínimos negativos COP 23.539 millones y una variación en la diferencia del 218% atribuible a las ETC de Magdalena y Soacha. El Magdalena presenta una diferencia negativa del 91% correspondiente a COP 20.913 millones. Estas diferencias negativas reflejan la baja ejecución de las entidades durante el proceso contractual.

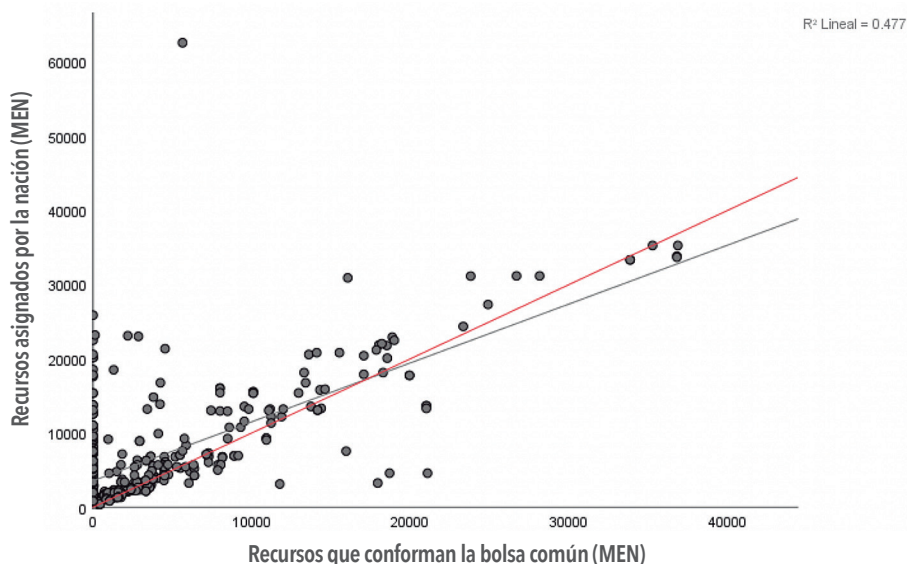
La dispersión encontrada se fundamenta en las desigualdades entre las ETC debido a los recursos asignados, población, o número de contratos, se puede lograr una comparación más razonable al atender las diferencias porcentuales, encontrando que, la media de variación es del 24%, no obstante, entidades como Quibdó y Sabaneta reportaron en el total de su bolsa común un valor exactamente igual al valor total contratado; mientras que Montería y Valledupar, no reportaron información en ninguno de los periodos año (Ministerio de Educación Nacional, 2018a, 2018b, 2018c, 2019).

A través del análisis de la información se pudo determinar que La Guajira y Cali en el Informe del Cuatro Trimestre Octubre-Diciembre 2018 presentan un valor contratado mayor al reportado y no se observa ninguna justificación respecto al origen del exceso de dinero utilizado en la contratación, pues no está presente en la bolsa común de la entidad. Para el caso de La Guajira se reporta en su bolsa común un monto de COP 14.622 millones, en tanto que el valor contratado fue de COP 37.957



millones, con una diferencia del 61,58% correspondiente a COP 23.334 millones de exceso. Cali reporta en su bolsa común un monto de COP 33.260 millones, mientras que el valor contratado fue de COP 52.862 millones, con una diferencia del 37,07% correspondiente a COP 19.602 millones. (Ministerio de Educación Nacional, 2019)

Gráfica 2. Recursos asignados por la nación (MEN) vs. Recursos que conforman la bolsa común (MEN)



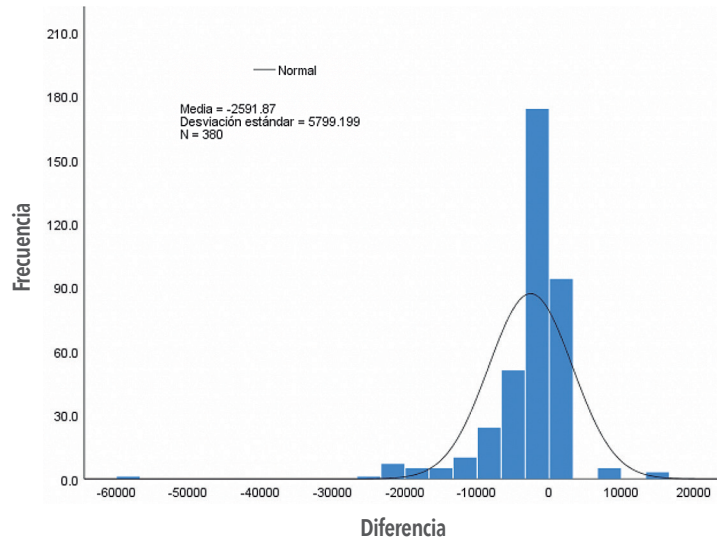
Fuente: Elaboración propia.

La gráfica 2 contrasta el monto total asignado por la nación con el monto reportado en la bolsa común, respecto a los recursos provenientes del MEN, se considera que estos valores deberían tener similitudes cercanas debido a que la bolsa común representa la ejecución del presupuesto que es reportada al sistema CHIP, sin embargo, se observa que su nivel de correlación es del 47.70%.

La media de las diferencias es negativa y corresponde a (-) COP 2.592 millones, con una desviación estándar de COP 5.800 millones. Entre las diferencias se encuentran valores mínimos negativos por (-) COP 16.498 que indica que se reportan valores menores en los recursos que conforman la bolsa común frente a los recursos asignados por la nación, mientras que existen diferencias máximas positivas de COP 56.939 que representan la situación contraria. Entre los datos atípicos se observa la ETC de Soledad quien en el periodo 3 reporta recursos asignados por la Nación (MEN) de COP 62.580 millones frente a lo reportado por los recursos que conforman la bolsa común para la misma situación de COP 5.641 millones. (Ministerio de Educación Nacional, 2018c).

En la gráfica 3 se pueden observar la tendencia de las diferencias, se resaltan: Ipiales en el tercer trimestre (Ministerio de Educación Nacional, 2018c), Soacha en los trimestres 2, 3 y 4 (Ministerio de Educación Nacional, 2018b, 2018c, 2019) y Risaralda en el cuarto trimestre (Ministerio de Educación Nacional, 2019) con diferencias negativas superiores al 100% esto indica que reportaron un mayor valor en los recursos que conforman la bolsa común frente a los recursos asignados por la Nación. El 25% de las ETC no reportan valores correspondientes a los recursos de la bolsa común, en algún o en todos los periodos, se destacan Barrancabermeja, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Montería, Putumayo y Valledupar como las ETC que no reportaron en ninguno de los cuatro periodos. Bogotá no reporta en ningún periodo ninguno de los recursos para poder ser comparados. (Ministerio de Educación Nacional, 2018a, 2018b, 2018c, 2019).

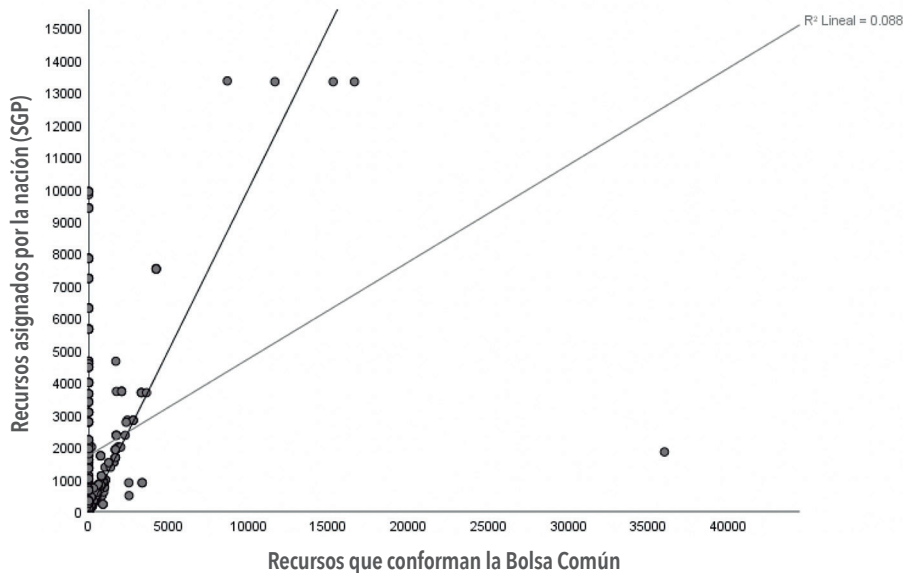
Gráfica 3. Diferencias entre los valores reportados como recursos asignados por la Nación (MEN) y los recursos que conforman la bolsa común (MEN)



Fuente: Elaboración propia.

Al comparar los recursos asignados por la nación frente a la bolsa común correspondientes al SGP, sucede una situación similar a la de los recursos comparados bajo la modalidad MEN (Gráfica 4), la correlación es más baja y se expresa en 8.8%. Entre las principales causas de esta situación se observa que en 192 informes (51%) no reportaron información en CHIP, y en el 13% los valores son negativos.

Gráfica 4. Recursos asignados por la nación (SGP) vs. Recursos que conforman la Bolsa Común (SGP)



Fuente: Elaboración propia.

Como resultado de los cálculos realizados, entre los casos atípicos se encuentran Cali (periodo 1) con una diferencia negativa del 1849%; Ipiales (periodo 3) con una diferencia del -410%; Sogamoso (periodos 1 y 2) con -293% y -295% respectivamente y Soacha (periodos 3 y 4) cada uno con -275% y periodo 1 de la misma ETC con un -181.17% situaciones que se explican por las diferencias entre los recursos

asignados por la nación, en el SGP y los recursos reportados en el CHIP correspondientes a la bolsa común, siendo estos últimos mayores que los primeros. Contrario a lo sucedido en la comparación con los valores correspondientes al MEN, la media de las diferencias es positiva siendo COP 1.269 millones.

## Conclusiones

La corrupción es un problema que atañe no solo al sector público, sino también al privado, se presenta en campos como lo impositivo (Khlif & Amara, 2019), los procesos contractuales (Graycar, 2019), en el sector educativo (Tomo, Todisco, & Mangia, 2019) e incluso a nivel corporativo en las empresas (Osuagwu, 2012), esta tiene distintos orígenes que van desde la cultura de las naciones (Treisman, 2000), los principios (Dion, 2010), la ética hacia los negocios (Gbadamosi & Joubert, 2005) e incluso factores como los sistemas políticos (Treisman, 2000) y las diferencias de género (Chen, 2013). La corrupción impide el progreso de los países en vías de desarrollo (Ksenia, 2008), conduce al incumplimiento fiscal (Khlif & Amara, 2019), reduce la inversión extranjera directa (Habib & Zurawicki, 2002) e incluso se traduce en una conducta contagiosa.

Para combatirla, se han propuesto soluciones que abarcan medidas como la implementación de democracias duraderas (Treisman, 2000), la adaptación a los principios de la comunidad internacional (Zekos, 2004), la transición al gobierno electrónico y la divulgación de la información (Krishnan et al. (2013); Elbahnasawy (2014)), así como el mejoramiento de las instituciones estatales (Quah (2017); Kayrak (2008)) y el uso de la auditoria Gans-Morse et al. (2018); Malagueño et al. (2010).

Uno de los escándalos de corrupción más importantes en Colombia es el caso del PAE, donde diferentes grupos de personas, a lo largo del país, se apropiaron durante más de una década de los dineros destinados a estos programas, situación que condujo a la CGR a abrir procesos por más de 84.000 millones de pesos (Contraloría General de la República, 2018). La principal debilidad de estos programas no es la complejidad de los mismos o la gran cobertura que abarca, en realidad, su mayor debilidad se encuentra en la descentralización en la que se fundamenta su ejecución, lo cual impide realizar un adecuado control, facilitando la corrupción Treisman (2000); Banfield (1975).

Respecto a las instituciones que se encuentran a cargo del control de esos recursos se encuentra el MEN que elabora informes trimestrales relacionados con la modalidad de contratación, la cofinanciación del MEN, la bolsa común, asistencia técnica y el seguimiento que se realiza, en ello se evidencia que:

Las ETC presentan una tendencia al subreporte en el CHIP de los valores que se reflejan en la bolsa común respecto a los recursos asignados por la nación. Tendencia que resulta ser representativa en los recursos provenientes del SGP cuya correlación es del 8.8% y para el MEN del 47.7%. lo cual significa, que los niveles de similitud en el reporte que deberían estar cercanos al 100%, no alcanzan el 50%. Se observó que, en el primer trimestre, las ETC tienen un bajo nivel de reporte de información en el CHIP en lo referente al número de titulares de derecho registrados como beneficiario ante el SIMAT.

Las diferencias que se presentan entre lo reportado como recursos asignados por la nación y los que conforman la bolsa común, presentan una tendencia negativa expresada en (-) 2.592 COP, indicando la existencia de menores reportes en la bolsa común frente a los recursos asignados por la nación, caso contrario sucede con los recursos referidos al SGP cuyas diferencias tienen una tendencia positiva.

Al cruzar información y aplicar los procedimientos propuestos en este documento, se observa que existen diferencias de algunas cifras, como las encontradas en las ETC que contratan un valor por encima de su monto reportado. En los informes no se encuentra alguna situación que permita justificar el origen del exceso de recursos utilizados en el proceso contractual. En esta situación, se encuentran: Atlántico, Ipiales y Mosquera cuyos costos unitarios por cada titular de derecho ascienden a valores superiores a los 2 millones de pesos.

Por otro lado, a nivel cualitativo, es importante mencionar que los informes que presenta el MEN, no son estandarizados, pues presentan diferencias sustanciales de periodo a periodo, no solo en cuanto a las cifras, sino en cuanto a la cantidad y detalle de la información, lo cual dificulta la trazabilidad de la información entre los periodos.

Para futuras vigencias, el MEN debe ser riguroso en la revisión de la información que le suministran las ETC, es necesario que se dé cumplimiento al estándar para la presentación de los informes, así como al requerimiento de detalles adicionales cuando resulte necesario justificar situaciones que podrían ser anómalas. Futuros controles ejercidos por el MEN, deberían enfocarse en los factores que justifican la adecuada ejecución presupuestal de los recursos y no solo en el cumplimiento de la entrega de informes. Para el tratamiento de la información que realiza el MEN se recomienda el uso del análisis estadístico lo cual facilitaría la detección de diferencias, así como fortalecer el ejercicio de control sobre los recursos del PAE, que buscan mejorar la situación alimentaria de los estudiantes más vulnerables.

Se recomienda que se avance en el desarrollo del e-government el cual tiene un impacto positivo frente a la lucha contra la corrupción (Krishnan et al. 2013), el crecimiento y madurez del gobierno electrónico disminuye directamente los niveles de corrupción debido a que reduce la interacción entre los funcionarios del gobierno y los ciudadanos, con la consecuente afectación del poder discrecional de los primeros. De igual manera, mejora la rendición de cuentas y la transparencia mediante la difusión de una mayor cantidad y calidad de información, lo que incita a ciudadanos y empresas a cuestionar decisiones arbitrarias y procedimientos irrazonables (Elbahnasawy, 2014).

Futuras líneas de investigación se relacionan con el desarrollo de modelos que permitan disminuir los riesgos de corrupción en el estado, a través del uso de la estadística, la auditoría y el análisis de datos.

## Referencias Bibliográficas

- Banfield, E. C. (1975). Corruption as a Feature of Governmental Organization. *The Journal of Law & Economics*, 18(3), 587-605.
- Boehm, F., & Lambsdorff, J. G. (2009). Corrupción y anticorrupción: Una perspectiva neo-institucional. *Revista de Economía Institucional*, 11(21), 45-72.
- Chatterjee, I., & Ray, R. (2014). Crime, corruption and the role of institutions. *Indian Growth and Development Review*, 7(1), 73-95. <https://doi.org/10.1108/IGDR-11-2011-0040>
- Chen, L. (2013). Impact of female legislators on support for honest government. *International Journal of Development Issues*, 12(2), 158-174. <https://doi.org/10.1108/IJDI-11-2012-0073>
- Congreso de la República. (1979). *Ley 7*. Recuperado de <http://www.secretariasenado.gov.co/>
- Congreso de la República. (2011). *Ley 1450*. Recuperado de <http://www.secretariasenado.gov.co/>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2012). Conpes 151. Recuperado 10 de noviembre de 2021, de [http://www.nuevaleislacion.com/files/susc/cdj/conc/conpes\\_151.pdf](http://www.nuevaleislacion.com/files/susc/cdj/conc/conpes_151.pdf)
- Contraloría General de la República. (2018). *Grandes Hallazgos. Así destapó la Contraloría General de la República los casos más sonoros de corrupción en Colombia. Del Cartel de la Hemofilia a los estafalarios sobre costos de Reficar pasando por el saqueo al Plan de Alimentación Escolar. (Septiembre 2014 – agosto 2018)*. Imprenta Nacional. Recuperado de [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro\\_grandes+hallazgos+CGR.pdf/6b2543f3-4faa-40c8-900d-5f47d08180ff](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro_grandes+hallazgos+CGR.pdf/6b2543f3-4faa-40c8-900d-5f47d08180ff)
- Dion, M. (2010). What is corruption corrupting? A philosophical viewpoint. *Journal of Money Laundering Control*, 13(1), 45-54. <https://doi.org/10.1108/13685201011010209>
- Elbahnasawy, N. G. (2014). E-Government, Internet Adoption, and Corruption: An Empirical Investigation. *World Development*, 57, 114-126. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.12.005>

- FAO & WFP. (2019). *Fortaleciendo los programas de alimentación escolar: El trabajo conjunto de FAO y WFP en América Latina y el Caribe*. Ciudad de Panamá. Recuperado de [https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000107361/download/?\\_ga=2.138049008.1353455812.1629519186-1389569986.1629519186](https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000107361/download/?_ga=2.138049008.1353455812.1629519186-1389569986.1629519186)
- Gans-Morse, J., Borges, M., Makarin, A., Mannah-Blankson, T., Nickow, A., & Zhang, D. (2018). Reducing bureaucratic corruption: Interdisciplinary perspectives on what works. *World Development*, 105, 171-188. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.12.015>
- Gbadamosi, G., & Joubert, P. (2005). Money ethic, moral conduct and work related attitudes: Field study from the public sector in Swaziland. *Journal of Management Development*, 24(8), 754-763. <https://doi.org/10.1108/02621710510613762>
- Graycar, A. (2019). Mapping corruption in procurement. *Journal of Financial Crime*, 26(1), 162-178. <https://doi.org/10.1108/JFC-06-2018-0063>
- Habib, M., & Zurawicki, L. (2002). Corruption and Foreign Direct Investment. *Journal of International Business Studies*, 33(2), 291-307. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8491017>
- Kayrak, M. (2008). Evolving challenges for supreme audit institutions in struggling with corruption. *Journal of Financial Crime*, 15(1), 60-70. <https://doi.org/10.1108/13590790810841707>
- Khlif, H., & Amara, I. (2019). Political connections, corruption and tax evasion: A cross-country investigation. *Journal of Financial Crime*, 00-00. <https://doi.org/10.1108/JFC-01-2018-0004>
- Krishnan, S., Teo, T. S. H., & Lim, V. K. G. (2013). Examining the relationships among e-government maturity, corruption, economic prosperity and environmental degradation: A cross-country analysis. *Information & Management*, 50(8), 638-649. <https://doi.org/10.1016/j.im.2013.07.003>
- Ksenia, G. (2008). Can corruption and economic crime be controlled in developing countries and if so, is it cost-effective? *Journal of Financial Crime*, 15(2), 223-233. <https://doi.org/10.1108/13590790810866917>
- Malagueño, R., Albrecht, C., Ainge, C., & Stephens, N. (2010). Accounting and corruption: A cross-country analysis. *Journal of Money Laundering Control*, 13(4), 372-393. <https://doi.org/10.1108/13685201011083885>
- Mauro, P. (1998). Corruption and the composition of government expenditure. *Journal of Public Economics*, 69(2), 263-279. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(98\)00025-5](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(98)00025-5)
- Ministerio de Educación Nacional. (2018a). Primer Informe Trimestral Enero-Marzo 2018 Programa de Alimentación Escolar. Recuperado 30 de enero de 2020, de <https://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/Primer%20Informe%20Trimestral.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional. (2018b). Segundo Informe Trimestral Abril-Junio de 2018 Programa de Alimentación Escolar. Recuperado 30 de enero de 2020, de [https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-357467\\_recurso\\_9.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-357467_recurso_9.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional. (2018c). Tercer Informe Trimestral Julio-Septiembre 2018 Programa de Alimentación Escolar. Recuperado 30 de enero de 2020, de [https://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/informe\\_PAE\\_tercer\\_trimestre\\_2018.pdf](https://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/informe_PAE_tercer_trimestre_2018.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional. (2019). Cuarto Informe Trimestral Octubre-Diciembre 2018 Programa de Alimentación Escolar. Recuperado 30 de enero de 2020, de [https://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/Informe%20PAE\\_Cuarto%20Trimestre\\_2018.pdf](https://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/Informe%20PAE_Cuarto%20Trimestre_2018.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2015). *Decreto 1852 de 2015*. Recuperado de [https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-353830.html?\\_noredirect=1](https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-353830.html?_noredirect=1)
- Newman-Pont, V., & Angel-Arango, M. P. (2017). *Sobre la corrupción en Colombia: Marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política*. BogotáNew: Fedesarrollo. Recuperado de [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/08/CDF\\_No\\_56\\_Agosto\\_2017.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/08/CDF_No_56_Agosto_2017.pdf)
- Osugwu, L. (2012). Conceptualization of Corruption in Business Organizations. *American International Journal of Contemporary Research*, 2(5), 18-25.
- Phiri, J., & Guven-Uslu, P. (2019). Social networks, corruption and institutions of accounting, auditing and accountability. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(2), 508-530. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-07-2017-3029>

- Programa Mundial de Alimentos. (2020). *El estado de la alimentación escolar a nivel mundial 2020*. Roma. Recuperado de <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WFP-0000124233.pdf>
- Quah, J. S. T. (2017). Five success stories in combating corruption: Lessons for policy makers. *Asian Education and Development Studies*, 6(3), 275-289. <https://doi.org/10.1108/AEDS-03-2017-0031>
- Rothstein, B. (2019). *Corruption, Happiness, Social Trust and the Welfare State: A Causal Mechanisms Approach*. 24. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/43558983.pdf>
- Sarwar, A., & Azmat Hayat, M. (2021). A Nexus among Institutions, Education and Economic Growth: An Analysis of Developing Countries. *Asian Economic and Financial Review*, 11(1), 30-42. <https://doi.org/10.18488/journal.aefr.2021.111.30.42>
- Solé-Ollé, A., & Sorribas-Navarro, P. (2018). Trust no more? On the lasting effects of corruption scandals. *European Journal of Political Economy*, 55, 185-203. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.12.003>
- Soriano, R. (2011). La corrupción política: Tipos, causas y remedios. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 45, 383-402. <https://doi.org/10.30827/acfs.v45i0.538>
- Tomo, A., Todisco, L., & Mangia, G. (2019). Contextual and individual characteristics effects on students' corruption perception and behaviours in higher education. *Journal of Economic and Administrative Sciences*, 35(1), 28-43. <https://doi.org/10.1108/JEAS-06-2018-0070>
- Treisman, D. (2000). The causes of corruption: A cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76(3), 399-457. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00092-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00092-4)
- Van Prooijen, J.-W., Spadaro, G., & Wang, H. (2022). Suspicion of institutions: How distrust and conspiracy theories deteriorate social relationships. *Current Opinion in Psychology*, 43, 65-69. <https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2021.06.013>
- Williams-Elegbe, S. (2018). Systemic corruption and public procurement in developing countries: Are there any solutions? *Journal of Public Procurement*, 18(2), 131-147. <https://doi.org/10.1108/JOPP-06-2018-009>
- Zekos, G. I. (2004). Ethics versus corruption in globalization. *Journal of Management Development*, 23(7), 631-647. <https://doi.org/10.1108/02621710410546641>