

**Eficiencia y eficacia del programa de alimentación escolar en los Municipios de Flandes,
Ambalema, San Antonio y Armero Guayabal, del departamento del Tolima 2022-2024**

Estudiantes: Wilmer Andrés Amézquita Murillo

Edwin Fernando Saavedra Medina

Directora. Eunice Ramírez Varón

Maestría en Administración Pública

Escuela Superior de Administración Pública – ESAP

Ibagué, 2025

Agradecimientos

Deseamos expresar nuestra más sincera gratitud a nuestra directora de tesis, la Dra. Eunice Ramírez Varón, por su invaluable guía y apoyo durante todo el proceso de investigación. Su experiencia y dedicación fueron fundamentales para el desarrollo de este trabajo

Agradecemos también a la Escuela de Administración Pública proporcionarnos los recursos necesarios y un ambiente propicio para la investigación. Asimismo, extendemos nuestro agradecimiento a los profesores asignados por sus valiosas sugerencias y retroalimentación académica.

A nuestras familias, por su apoyo incondicional, comprensión y aliento durante todos estos años de estudio, debido a que, sin su fortaleza emocional, este logro no habría sido posible.

No podemos dejar de mencionar a nuestros compañeros futuros maestrantes, quienes nos acompañaron en los momentos más desafiantes y celebraron cada avance. Su compañía fue un pilar fundamental durante esta etapa.

Este trabajo es el resultado del esfuerzo colectivo de todas estas personas, con quienes estaremos eternamente agradecidos.

Tabla de contenido

Resumen.....	8
Capítulo 1. Presentación general.....	9
Introducción	9
Planteamiento del problema.....	10
Justificación	12
Objetivos.....	13
Objetivo general.....	13
Objetivos específicos	13
Capítulo 2.....	14
Referentes teóricos y conceptuales	14
Estado del Arte: Discusiones Actuales Sobre el Programa de Alimentación Escolar (PAE).....	14
Lineamientos institucionales y principios del diseño del PAE	16
Ejecución financiera, cobertura y evaluación económica.....	22
Percepción, impacto social y comunitario	28

Transparencia, corrupción y mecanismos de control.....	33
Enfoques internacionales y comparativos.....	38
Marco Teórico Administración Pública, Normas y Territorio	42
Fundamentos jurídicos y constitucionales del derecho a la alimentación escolar en Colombia.....	43
Marco constitucional del derecho a la alimentación escolar	43
Marco legal nacional del Programa de Alimentación Escolar (PAE)	44
Compromisos internacionales y enfoque de derechos	45
Contratación pública en la implementación del PAE.....	47
Implementación operativa del PAE.....	50
Gestión territorial y desigualdades en la implementación del PAE	57
Descentralización y operación territorial del PAE	57
Capacidades institucionales de las ETC	58
Desigualdades regionales y zonas rurales dispersas	58
Capítulo 3. Enfoque metodológico	59
Diseño metodológico	60
Método	62
Técnicas de investigación	62
Capítulo 4. Resultados	63

Reseñar la normatividad y fundamentación epistemológica del programa de alimentación escolar.....	63
Elaborar matrices de análisis de inversión y ejecución del programa e implementar técnicas investigativas que permitan evidencias cualitativas y cualitativas.	71
Capítulo 5 Proyecto de Ley para el Fortalecimiento del Programa de Alimentación Escolar en los Municipios de Sexta Categoría.....	95
Exposición De Motivos.....	99
Conclusiones frente a la exposición de Motivos.....	102
Capítulo 6. Hallazgos.....	105
Capítulo 7. Conclusiones	108
Capítulo 8. Recomendaciones.....	110
Referencias (Salas Londoño, 2022)	112

Lista de tablas

Tabla 1. Matriz de análisis de procesos SECOP	71
Tabla 2. Matriz planes de desarrollo	80
Tabla 3. Matriz PESTEL – Programa de Alimentación Escolar (PAE)	86
Tabla 4. Matriz DOFA Programa de Alimentación Escolar (PAE)	89
Tabla 5. Matriz DAFO – Estrategias	91

Lista de figuras

Figura 1. Enfoque metodológico	59
Figura 2. Marco jurídico del Programa de Alimentación Escolar (PAE)	65
Figura 3. Fundamentación epistemológica	68
Figura 4. Análisis del PAE - Línea de Tiempo de Ejecución.....	82
Figura 5. Radar comparativo del PAE	83

Resumen

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) constituye una política pública esencial para garantizar la permanencia educativa y la protección de los derechos fundamentales de la niñez en Colombia, sin embargo, su implementación en municipios de sexta categoría, como Flandes, Ambalema, San Antonio y Armero Guayabal, evidencia tensiones entre el diseño normativo y la capacidad institucional local. Por ello, en este trabajo se analiza la eficacia del PAE en el periodo 2022–2024, a partir de referentes teóricos, normativos y comparativos, así como de la revisión de informes oficiales y estudios académicos recientes. Se identifican avances en cobertura y ejecución financiera, pero también persistentes limitaciones derivadas de la planeación contractual deficiente, la corrupción y la desigual articulación interinstitucional.

Asimismo, se subraya la importancia de la participación comunitaria y de mecanismos de control social como factores determinantes para la sostenibilidad del programa, así como, también se plantea que el éxito del PAE no depende únicamente del presupuesto asignado, sino de la capacidad administrativa de las entidades territoriales y de la transparencia en la gestión, de manera que es necesario diseñar políticas diferenciadas y sensibles a las particularidades territoriales, que fortalezcan la institucionalidad local y aseguren la eficacia del servicio en los contextos de vulnerabilidad.

Palabras clave: eficiencia, eficacia, programa de alimentación escolar (PAE) y descentralización.

Capítulo 1. Presentación general

Introducción

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Colombia se ha consolidado como una política pública estratégica para garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo y, al mismo tiempo, como un mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la niñez, es decir, la alimentación escolar no solo cumple una función nutricional básica, sino que también se convierte en un factor determinante para la equidad social, la reducción de la deserción y la mejora del rendimiento académico. Sin embargo, pese a contar con un marco normativo robusto y con una inversión creciente por parte del Estado, la implementación del PAE enfrenta múltiples desafíos, principalmente en municipios de sexta categoría, caracterizados por una institucionalidad frágil y por profundas desigualdades territoriales.

En este contexto, los municipios de Flandes, Ambalema, San Antonio y Armero Guayabal, en el departamento del Tolima, constituyen un escenario pertinente para evaluar la eficiencia y eficacia del programa durante el periodo 2022–2024, de manera que la elección de estos casos responde a la necesidad de comprender cómo las limitaciones administrativas, la planeación contractual deficiente y los riesgos de corrupción afectan la prestación del servicio, lo que genera brechas entre lo que establece la norma y lo que realmente ocurre en las instituciones educativas.

Además, resulta relevante destacar que el PAE no puede analizarse únicamente desde la perspectiva financiera o normativa, pues su impacto trasciende hacia dimensiones sociales y culturales, debido a que la percepción de las comunidades educativas, la pertinencia de los menús, la participación de padres y docentes, así como la transparencia en la contratación, son factores que inciden directamente en la calidad del servicio. Por ello, la investigación se propone examinar de manera integral los elementos que determinan la eficiencia y eficacia del programa, asimismo, articula referentes teóricos, normativos y comparativos con evidencias empíricas y testimoniales.

En síntesis, se plantea la necesidad de abordar el PAE como una política pública compleja, que requiere recursos financieros suficientes y una capacidad institucional, control social y voluntad política para garantizar su sostenibilidad, de modo que, el estudio busca aportar insumos para fortalecer la gestión territorial y para diseñar estrategias diferenciadas que respondan a las particularidades de los municipios del Tolima.

Planteamiento del problema

A pesar de los avances normativos y financieros alcanzados en los últimos años, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) continúa enfrentando dificultades estructurales que limitan su impacto real en la población beneficiaria, por ejemplo, en municipios de sexta categoría, como Flandes, Ambalema, San Antonio y Armero Guayabal, estas dificultades se intensifican debido a la escasa capacidad administrativa, la falta de planeación contractual y la débil articulación interinstitucional. En consecuencia, se generan problemas de cobertura,

retrasos en la prestación del servicio, deficiencias en la calidad de los alimentos y riesgos de corrupción que afectan directamente el bienestar de los estudiantes.

La pregunta central que orienta esta investigación es: ¿Cuál es la eficiencia y eficacia del Programa de Alimentación Escolar en los municipios de Flandes, Ambalema, San Antonio y Armero Guayabal durante el periodo 2022–2024? Este interrogante surge de la necesidad de evaluar si los recursos asignados se administran de manera adecuada y si el programa logra cumplir con su propósito de garantizar una alimentación escolar suficiente, continua y culturalmente pertinente.

Por consiguiente, el problema se agrava porque, aunque el PAE cuenta con un marco normativo sólido y con principios constitucionales que respaldan el derecho a la alimentación, en la práctica continúan las irregularidades que desvirtúan su finalidad, como resultado se presentan casos documentados de alimentos en mal estado, contratos incumplidos y baja participación comunitaria que ponen en evidencia que la eficacia del programa no depende únicamente de la existencia de normas, sino de la capacidad de las entidades territoriales para implementarlas de manera transparente y eficiente.

Por lo tanto, el planteamiento del problema reconoce que la brecha entre diseño normativo e implementación territorial constituye el principal obstáculo para garantizar la efectividad del PAE en municipios con institucionalidad débil, por lo que evaluar esta brecha resulta indispensable para identificar las causas de la ineficiencia y para proponer alternativas que fortalezcan la gestión pública local y así asegurar la protección efectiva de los derechos de la niñez.

Justificación

La investigación sobre la eficiencia y eficacia del Programa de Alimentación Escolar en los municipios de Flandes, Ambalema, San Antonio y Armero Guayabal se justifica por varias razones de orden académico, social y político. En primer lugar, porque el PAE representa una política pública estructural que busca garantizar la permanencia escolar y la equidad social, y su análisis permite visibilizar las tensiones entre el diseño normativo y la práctica operativa en territorios institucionalmente frágiles. En segundo lugar, porque evaluar su funcionamiento en municipios de sexta categoría contribuye a comprender cómo las desigualdades territoriales y socioeconómicas afectan la calidad del servicio, lo cual genera brechas que deben ser atendidas mediante políticas diferenciadas.

Asimismo, el estudio se justifica porque, aunque el Estado ha incrementado de manera significativa la inversión en alimentación escolar, los resultados no siempre conducen a mejoras sustanciales en cobertura y calidad, de ahí que, la existencia de prácticas de corrupción, la falta de planeación contractual y la escasa participación comunitaria ponen en riesgo la sostenibilidad del programa y deslegitiman la acción institucional frente a la opinión pública. En este sentido, analizar estas problemáticas desde un enfoque integral permite identificar los factores que limitan la eficiencia y eficacia del PAE, así como, proponer rutas de mejora que fortalezcan la gestión territorial.

En lo que interesa a la eficiencia Peter Drucker ha indicado que esta servirá en última instancia de pauta para establecer si el consultor contribuye y logra resultados o es un mero centro de costos o, a lo sumo, un bufón de corte, postura que cobra relevancia para el presente estudio en razón al producto que en definitiva es entregado. De igual manera, la investigación aporta insumos para el debate académico sobre la relación entre descentralización, capacidad

institucional y garantía de derechos fundamentales, dado que, al estudiar casos concretos en el Tolima, se generan evidencias que pueden ser replicadas en otros municipios con características similares, lo que contribuye así a la construcción de políticas públicas más sensibles a las particularidades territoriales.

Finalmente, la justificación se sustenta en la necesidad de proteger la dignidad de la niñez y de garantizar su derecho a una alimentación adecuada como lo es el PAE, el cual no puede reducirse a un programa asistencial, sino que debe entenderse como un instrumento de justicia social y de equidad educativa. Por ello, evaluar su eficiencia y eficacia en municipios vulnerables constituye un aporte significativo para la consolidación de un Estado social de derecho que responda de manera efectiva a las necesidades de las poblaciones más desfavorecidas.

Objetivos

Objetivo general

Evaluar la eficiencia y eficacia en municipios Flandes, Ambalema, San Antonio y Armero Guayabal 2022 2024.

Objetivos específicos

1. Reseñar la normatividad y fundamentación epistemológica del programa de alimentación escolar.
2. Elaborar matrices de análisis de inversión y ejecución del programa e implementar técnicas investigativas que permitan evidencias cuantitativas y cualitativas.
3. Diseñar un proyecto de ley que permita la eficacia y eficiencia en el servicio del programa de alimentación escolar en los municipios de sexta categoría.

Capítulo 2.

Referentes teóricos y conceptuales

Estado del Arte: Discusiones Actuales Sobre el Programa de Alimentación Escolar (PAE)

El presente informe de consultoría realiza una revisión crítica de los fundamentos teóricos, normativos y operativos del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Colombia, con énfasis en su eficiencia, eficacia y mecanismos de control desde un enfoque de derechos. Se parte de la preocupación por comprender por qué, a pesar de contar con un marco normativo robusto, el PAE continúa enfrentando dificultades para alcanzar sus objetivos en territorios institucionalmente frágiles, como los municipios de sexta categoría. Para abordar esta problemática se han tomado como referencia los casos de Flandes, San Antonio, Ambalema y Armero Guayabal en el departamento del Tolima.

La revisión se construyó a partir del análisis y sistematización de 20 fuentes publicadas entre 2020 y 2025, seleccionadas por su relevancia conceptual y territorial. Aproximadamente el 40 % corresponde a trabajos de grado y monografías con estudios de caso; otro 40 % a artículos científicos revisados por pares; el 15 % a informes de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa Mundial de Alimentos y la UNESCO; y el 5 % restante a informes técnicos de entidades gubernamentales como la Unidad Administrativa

Especial de Alimentación Escolar. Para acceder a estos documentos se consultaron bases académicas como SciELO, Dialnet, Google Scholar, Redalyc y repositorios institucionales de universidades colombianas.

La sistematización de la información se organizó con herramientas digitales y gestores bibliográficos, lo que permitió estructurar el análisis en cinco ejes temáticos: (i) diseño institucional y principios que sustentan el PAE; (ii) ejecución financiera y niveles de cobertura; (iii) percepción de la comunidad educativa e impacto social del programa; (iv) mecanismos de control, prácticas de transparencia y desafíos frente a la corrupción; y (v) enfoques comparativos e internacionales. Esta organización facilitó la identificación de tensiones entre diseño normativo e implementación territorial y permitió detectar brechas institucionales que limitan la efectividad del programa.

En lo territorial, el análisis se concentró en estudios desarrollados en departamentos como Cundinamarca, Chocó y Meta; en ciudades como Bogotá, Ibagué y Villavicencio; y en municipios como Fusagasugá, Purificación y San José de Cúcuta. La revisión también incluyó experiencias de Ecuador, Costa Rica, Guatemala y Brasil que enriquecen la perspectiva comparativa. Esta combinación de casos nacionales e internacionales evidenció cómo la capacidad de gestión institucional, la participación comunitaria, la logística operativa y los riesgos asociados a la corrupción inciden directamente en la garantía efectiva del derecho a la alimentación escolar.

En conjunto, este recorrido por la literatura proporciona insumos para plantear rutas de mejora del PAE en contextos de institucionalidad débil. Los hallazgos permiten concluir que el éxito del programa no depende únicamente del presupuesto asignado ni de la existencia de un marco normativo, sino de condiciones prácticas como la adecuada planificación contractual, la

vigilancia activa de la ciudadanía, la participación de las comunidades escolares y la coordinación interinstitucional. Esta mirada integral aporta elementos para entender al PAE como herramienta de permanencia escolar, equidad social y garantía de derechos fundamentales.

Lineamientos institucionales y principios del diseño del PAE

En este escenario, Melo-Mejía y Cerdas-Rodríguez (2020) examinan el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Colombia a partir de un enfoque narrativo de políticas públicas, con el propósito de evaluar su tránsito de un esquema centralizado hacia uno descentralizado. En este sentido, la pregunta orientadora de su estudio se centra en determinar si dicha descentralización logró superar los problemas de cobertura y corrupción, para garantizar al mismo tiempo un uso eficiente y sostenible de los recursos por parte de las entidades territoriales.

A partir de este planteamiento, las autoras sostienen que el PAE constituye una apuesta institucional compleja, tanto por los retos que implica su gestión administrativa como por las exigencias que supone en materia de protección y garantía de derechos fundamentales, especialmente en relación con los niños y jóvenes vinculados al sistema educativo.

En este sentido, el estudio, inscrito en el enfoque cualitativo, se fundamenta en el análisis narrativo de políticas públicas de Roe (1994) e identifica narrativas hegemónicas, contra narrativas y meta narrativas del PAE mediante revisión de documentos institucionales, normas jurídicas, informes de gestión, fichas de inversión pública y artículos de prensa como “artefactos de política” (Melo y Cerdas, 2020, p. 19). Además, se complementó con mapas mentales y categorización de actores según su nivel de incidencia en los discursos.

Por consiguiente, los resultados ponen de manifiesto una marcada tensión entre el discurso oficial y las realidades que se viven en los territorios. En efecto, Melo y Cerdas (2020) advierten que la descentralización de los recursos del PAE en Colombia no ha sido suficiente para cerrar las brechas sociales del sistema educativo, dado que persisten serias limitaciones en la capacidad institucional de los entes territoriales.

Además, Melo y Cerdas (2020) señalan que prácticas como el clientelismo, la corrupción y la escasa articulación interinstitucional continúan afectando de manera significativa la eficiencia del programa y restringen su verdadero alcance. De igual manera, aunque se reconoce la existencia de un marco normativo robusto, las autoras subrayan que los mecanismos de seguimiento y evaluación siguen siendo insuficientes para garantizar una alimentación adecuada, lo cual repercute directamente en el bienestar escolar de los niños y jóvenes.

En consecuencia, este análisis permite reconocer que, si bien el diseño descentralizado del PAE cuenta con una base normativa sólida, ello no asegura por sí mismo la eficacia operativa en escenarios institucionalmente débiles. Por el contrario, se hace necesario incorporar enfoques narrativos que permitan interpretar las tensiones propias del programa y, a partir de ello, ofrecer una lectura crítica que resulte útil para replantear su implementación en municipios con baja capacidad administrativa, como Flandes, San Antonio, Ambalema y Armero Guayabal.

De esta manera, se reafirma que la capacidad institucional constituye una condición indispensable para el adecuado funcionamiento del PAE y que las marcadas diferencias entre las regiones del país reflejan tanto desigualdades sociales como institucionales. Por esta razón, se evidencia la urgencia de diseñar políticas públicas diferenciadas, sensibles a las particularidades territoriales y respaldadas por estructuras locales sólidas que garanticen la protección efectiva de los derechos fundamentales de la niñez.

Al igual, en escrito de Niño Bautista (2019) se adujo que ciertos hallazgos sobre el PAE mostraron la necesidad prioritaria de ser más rigurosos en la focalización de los beneficiarios del programa, así como llevar a cabo otros ajustes planteados en el estudio, para incrementar la calidad del programa PAE de Bucaramanga.

Por otro lado, Ortiz-Lanza (2023) estudia el principio de planeación en la contratación estatal y su aplicación específica en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) de Cundinamarca durante el periodo 2015–2018. En este análisis, la autora parte de la premisa de que la contratación pública en programas sociales debe regirse por criterios técnicos, financieros y jurídicos, con el fin de garantizar su eficacia y evitar escenarios de improvisación que, como ella advierte, conducen inevitablemente a resultados deficientes y al incumplimiento de los fines constitucionales y legales.

En coherencia con esta perspectiva, Ortiz recurre a una revisión documental de leyes, sentencias y reportes de la Contraloría de Cundinamarca, lo que le permite contextualizar el PAE dentro de su dimensión normativa e institucional y mostrar cómo la planeación se convierte en un requisito indispensable para la correcta ejecución de las políticas públicas en materia de alimentación escolar.

A su vez, los hallazgos ponen en evidencia serias deficiencias en la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, aun cuando los recursos destinados han venido en aumento. En efecto, únicamente diez municipios lograron cumplir en su totalidad con las metas trazadas, mientras que, en otros, como Caparrapí, Cota, La Peña, Medina, Nimaíma y Subachoque, la ejecución fue inferior al cincuenta por ciento.

A estas limitaciones se suman problemas relacionados con la calidad de los alimentos, la escasa pertinencia cultural de los menús y la débil participación de la comunidad educativa, lo

que refleja un contrato mal planeado que, como advierte Ortiz (2023), puede convertirse en el origen de una cadena de irregularidades que no solo comprometen la institucionalidad pública, sino que afectan de manera directa el bienestar de la población beneficiaria. En consecuencia, este enfoque jurídico-administrativo ofrece elementos valiosos para reflexionar sobre cómo una planificación deficiente restringe tanto la adecuada ejecución presupuestal como la calidad del servicio prestado.

Por su parte, Salas-Londoño (2022) examina la implementación de la compra virtual mediante la Tienda Virtual del Estado Colombiano, entendida como una forma de materializar los principios de transparencia y economía procesal en la contratación pública. Este análisis se centra en el caso del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Villavicencio durante el año 2021. En este contexto, la autora subraya que dicha modalidad surgió como respuesta a un proceso contractual fallido en medio de la emergencia sanitaria, lo que llevó al municipio a ejecutar la contratación a través de la plataforma virtual. De esta manera, se buscó aplicar de manera efectiva los principios de transparencia y economía procesal, principios que, según la autora, se han visto especialmente comprometidos en el desarrollo del PAE.

De manera complementaria, el estudio de caso jurídico realizado por Salas Londoño combina el análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial con la revisión de documentos oficiales y estadísticas de ejecución. Gracias a este enfoque integral, se evidencia que la implementación de la Tienda Virtual del Estado Colombiano permitió ampliar la cobertura del PAE en Villavicencio, pasando del 59 % en 2020 al 71 % en 2021, lo que significó un beneficio directo para 56.999 estudiantes.

Asimismo, la autora concluye que los principios de transparencia y economía procesal pueden convertirse en auténticas herramientas de lucha contra la corrupción cuando se aplican de

manera práctica y no únicamente desde la norma. En consecuencia, este hallazgo demuestra que la incorporación de mecanismos tecnológicos y jurídicos alternativos es capaz de superar obstáculos administrativos y garantizar resultados tangibles, constituyendo un precedente relevante para replicar estrategias similares en escenarios de debilidad institucional o en situaciones de emergencia.

Por otra parte, Téllez-Navarro, Jiménez-Rodríguez y Amaya-Navas (2023) estudian la evolución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Colombia, destacando su tránsito desde una estrategia orientada a reducir la deserción escolar hasta convertirse en un instrumento clave para la garantía de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, los autores sostienen que, pese a contar con un marco normativo sólido y objetivos claramente definidos, el programa se ha convertido en la práctica en un escenario marcado por graves vulneraciones, derivadas de procesos contractuales cuestionables en los que tanto las entidades territoriales como los contratistas han incumplido su deber de asegurar el derecho a la alimentación y a la educación.

Por ello, el análisis se organiza en dos apartados: el primero expone el marco legal que sustenta el programa y el segundo examina los procesos judiciales relacionados con irregularidades contractuales, ofreciendo así una visión integral de los retos que enfrenta el PAE en su implementación.

De ahí que el estudio adopte un enfoque jurídico-analítico sustentado en una revisión crítica de diversas fuentes normativas, entre ellas la Constitución, las leyes, los decretos, las sentencias de la Corte Constitucional y los documentos oficiales emitidos por la Contraloría, la Procuraduría, el ICBF y la Fiscalía. A través de este método, se examina el marco de protección

de los derechos fundamentales tanto en el plano interno como en el internacional, sin recurrir a metodologías empíricas.

En este contexto, cobra especial relevancia la jurisprudencia, como lo demuestra la Sentencia T-029 de 2014, en la cual la Corte Constitucional enfatiza que el derecho a una alimentación adecuada debe ser garantizado para todos, y con mayor razón para aquellos grupos en situación de pobreza o extrema pobreza, como los niños. Esta perspectiva fortalece la idea de que el Estado tiene la obligación de asegurar y restablecer los derechos de la infancia, siendo el Programa de Alimentación Escolar (PAE) un instrumento esencial para materializar dicha responsabilidad.

En sus conclusiones, los autores advierten que el Programa de Alimentación Escolar ha sido objeto de numerosas investigaciones por actos de corrupción que terminan desvirtuando su propósito esencial. A pesar de la existencia de un marco normativo claro, señalan que las prácticas corruptas se imponen sobre cualquier ideal jurídico, alcanzando niveles de escándalo y descaro que terminan por deslegitimar las acciones institucionales frente a la opinión pública.

De manera particular, se documentan casos graves como la entrega de productos lácteos en mal estado con presencia de gusanos y fechas próximas a vencerse, así como alimentos con registros falsificados del Invima. A su vez, estas situaciones reflejan una degradación profunda de los derechos fundamentales, que deberían ser garantizados por el Estado a través del PAE.

En consecuencia, los autores subrayan que la corrupción persiste con índices alarmantes y que resulta urgente implementar medidas estructurales que vayan más allá de la respuesta judicial, capaces de transformar de manera efectiva la gestión del programa y proteger la dignidad de la niñez.

En síntesis, el artículo ofrece un aporte significativo para comprender el Programa de Alimentación Escolar (PAE) no únicamente como una política de carácter educativo o social, sino como un verdadero instrumento de garantía de derechos fundamentales. En este sentido, se enfatiza que una adecuada gestión y aplicación de los recursos destinados al programa debe traducirse en la protección efectiva de dichos derechos.

Asimismo, los autores sostienen que la eficiencia operativa, cuando se articula con principios constitucionales, legitima un enfoque normativo en el análisis del PAE en los municipios del Tolima. De esta manera, se refuerza la idea de que la eficacia de una política pública no depende exclusivamente de su diseño normativo, sino también del control social y de la integridad de quienes la ejecutan, factores que resultan determinantes para asegurar su impacto real en la población beneficiaria.

Ejecución financiera, cobertura y evaluación económica

La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UApA) presentó en su *Informe de Gestión – Vigencia 2024* un balance técnico y financiero sobre la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en todo el país. Por eso, el propósito central del documento es evidenciar cómo se ejecutaron los recursos públicos asignados y cuáles fueron los avances en la prestación del servicio, en concordancia con los objetivos de equidad, calidad y permanencia escolar.

No obstante, el informe resalta un aspecto particularmente significativo: durante la vigencia 2024 se ejecutaron dos billones de pesos (\$2.000.000.000.000), cifra que constituye el presupuesto más alto en la historia del programa a cargo de la nación, de este modo, este hecho marca un hito en la inversión pública destinada a la alimentación escolar en Colombia y refleja la

importancia creciente que el Estado otorga a la garantía de derechos fundamentales de la niñez en el ámbito educativo.

La metodología del informe responde a una evaluación técnico-administrativa fundamentada en datos financieros, indicadores de cobertura, metas físicas, reportes de ejecución contractual y registros administrativos. Al mismo tiempo, la información se organiza por Entidad Territorial Certificada (ETC) y permite el seguimiento regionalizado y por zonas rural y urbana, por esta razón, se incluyen estadísticas comparativas, análisis de riesgos contractuales e indicadores de gestión como oportunidad en la entrega, número de raciones servidas y focalización por población diferencial.

En efecto, “El Programa de Alimentación Escolar (...) benefició a 5.838.083 niños, niñas y adolescentes lo que corresponde a una cobertura del 80,3% del total de estudiantes matriculados en el sector oficial” (UApA, 2025, p. 5). A su vez, el Tolima alcanzó una cobertura del 62,3 %; la ejecución presupuestal fue del 88,4 % y “la cobertura del PAE en zona rural aumentó de 91,7% en 2023 a 92,5% en 2024” (UApA, 2025, p. 18), lo que reflejó un esfuerzo sostenido por priorizar poblaciones vulnerables, tal como, el documento reporta avances en mecanismos de control como seguimiento al aplicativo del sistema de supervisión, contratación transparente y evaluación de operadores.

Este informe es insumo fundamental para la investigación sobre eficiencia y eficacia del PAE en municipios de sexta categoría y al tratarse de un balance oficial, permite establecer referencias cuantitativas concretas que ayudan a contrastar lo que sucede en Flandes, San Antonio, Ambalema y Armero. Según parece su énfasis en cobertura, focalización y ejecución contractual brinda herramientas para evaluar si los recursos llegan con equidad, oportunidad y

calidad y sustenta la pertinencia del programa como política pública estructural que advierte la necesidad de reforzar la capacidad operativa local.

Luego, Bernate Galvis (2024) analiza la viabilidad económica del PAE en Fusagasugá, Cundinamarca, evaluando costos, beneficios y sostenibilidad durante 2022 y 2023 y su objetivo consiste en “Determinar su eficacia en el cumplimiento de los objetivos de mejorar la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes del municipio promover hábitos alimenticios saludables y reducir los índices de desnutrición y deserción escolar” (p. 13).

Dentro de este orden de ideas, la metodología es descriptiva-documental, centrada en contratos, ejecución presupuestal, fuentes de financiación y estadísticas del programa, que además se combinan con la revisión normativa y el estudio de indicadores presupuestales usando fuentes oficiales como SIMAT, SECOP y resoluciones del MEN. En este sentido, “La prestación del servicio de alimentación a las niñas, niños y adolescentes se realizará durante el calendario escolar definido por cada Entidad Territorial Certificada” (Bernate, 2024, p. 14), recuerda la autora con base en la Resolución 29452 de 2017.

A su vez, el análisis comparativo entre vigencias muestra que en 2022 el contrato tuvo un valor de \$6.213.887.609 para 14.527 estudiantes, con un costo promedio por beneficiario de \$489.210. Se identificaron irregularidades: “no se garantizó la prestación de los servicios de alimentación escolar con criterios de oportunidad y continuidad, toda vez que no se prestó el servicio del PAE desde el primer día del calendario escolar, con atraso de 14 días” (Bernate, 2024, pp. 39-40), además de pagos indebidos por más de 105 millones y falta de afiliación a seguridad social de manipuladoras.

Más adelante, para 2023, en contraste, el valor total del contrato fue de \$5.468.238.405 y la cobertura alcanzó a 50.000 estudiantes, lo que redujo el costo por beneficiario a \$407.530.

Además, se implementaron huertas escolares, se cambió la modalidad del servicio en la IEM Técnico Industrial y se fortalecieron procesos de educación alimentaria con participación de padres, docentes y directivos. No obstante, aunque la autora advierte que el PAE nacional enfrenta desafíos como contratación política y riesgos de corrupción, en Fusagasugá no se evidenciaron hechos críticos similares en 2023.

La alimentación escolar no solo cumple una función básica de suplir necesidades nutricionales, sino que también puede mejorar el ambiente dentro de las instituciones educativas, al disminuir la sensación de hambre y favorecer una mejor nutrición, se generan cambios positivos en el comportamiento estudiantil que repercuten en la convivencia y el clima escolar, de este modo, los hallazgos sirven como punto de partida para analizar los retos que enfrentan las administraciones locales en la gestión del programa.

Seguidamente, la evidencia muestra que, si bien el impacto en la permanencia de los estudiantes y en su salud es claro, la sostenibilidad y eficacia del programa dependen en gran medida de la calidad de la gestión administrativa, de la solidez técnica de su implementación y del compromiso ético de quienes lo ejecutan.

Conviene destacar el aporte realizado por Guevara-Torres y Lesmes (2021), quienes examinan los mecanismos de seguimiento y control del Programa de Alimentación Escolar en Villavicencio, Meta, asimismo, su estudio no se limita a la revisión técnica, sino que incorpora las percepciones de distintos actores: funcionarios de la Secretaría de Educación, padres de familia y estudiantes beneficiarios.

Ahora bien, el propósito central de la investigación es comprender cómo estos grupos valoran la efectividad de las medidas administrativas y de control implementadas, lo que permite

tener una visión más amplia sobre la gestión del programa y sus impactos reales en el contexto local.

Es importante señalar que la investigación recurrió a entrevistas estructuradas dirigidas a distintos actores vinculados al programa, entre ellos funcionarios, padres de familia y estudiantes, a su vez, la selección de la muestra se diseñó bajo un enfoque cualitativo, para procurar la diversidad en la población para captar distintas perspectivas. A partir de este trabajo, se analizaron dimensiones clave relacionadas con la prestación del servicio alimentario, como los mecanismos de control, el seguimiento de la gestión, la oportunidad en la entrega y la suficiencia de los recursos destinados.

Como consecuencia, los resultados revelan una percepción en general positiva, especialmente en administración de recursos y cobertura, en el cual “Las percepciones de los grupos de interés entrevistados da cuenta que el PAE en la actualidad presenta alta receptividad y efectividad tanto en la administración de recursos como en mejoras que se han presentado en los aportes nutricionales” (p. 46). Sin embargo, se advierte que los tiempos de entrega pueden mejorarse, a pesar de haberse alcanzado una cobertura histórica del 71 % en 2021 beneficiando a 57.029 estudiantes.

De forma paralela, se señala que el Programa de Alimentación Escolar logró alcanzar una cobertura total en la matrícula oficial de las zonas rurales, incluyendo a estudiantes víctimas, personas con discapacidad, comunidades étnicas y quienes asisten a jornada única.

En conjunto, aunque el estudio reconoce limitaciones en etapas anteriores, también pone de relieve una evolución positiva en la gestión territorial del programa, debido a que este avance se vincula principalmente con la introducción de reformas en los procesos de contratación y la

implementación de nuevas estrategias de seguimiento, lo que ha permitido fortalecer la transparencia y la eficacia en su ejecución.

Ciertamente, este estudio aporta elementos clave para analizar la eficacia y eficiencia del PAE porque revela percepciones favorables sobre la administración de recursos y avances notables en cobertura y permite identificar prácticas institucionales replicables a nivel local. Por ello, la afirmación de que “el PAE en la actualidad presenta alta receptividad y efectividad tanto en la administración de recursos como en mejoras que se han presentado en los aportes nutricionales” (p. 46) sugiere que los esfuerzos de gestión territorial, cuando están bien articulados, pueden revertir deficiencias pasadas y fortalecer el programa en contextos similares.

Por el contrario, Beltrán Ayala y Landázuri (2021) evalúan la eficiencia y efectividad del PAE en Ecuador durante 2000–2013 desde una perspectiva económica. “El PAE, en el periodo estudiado no fue eficiente puesto que el número de beneficiarios no aumentó en la misma proporción que el presupuesto destinado para su financiamiento” (p. 110).

Además, el estudio econométrico usa variables instrumentales con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2013–2014 y fuentes oficiales del Banco Central del Ecuador. Por otro lado, el modelo de regresión incluyó asistencia escolar, consumo per cápita, etnia, ubicación geográfica y tiempo de desplazamiento, ejecutándose en Stata, de manera que “El PAE con este instrumento resultó no significativo sobre asís, aunque con un coeficiente negativo (-0.3602) lo que reflejó un efecto positivo, pero no significativo sobre la asistencia” (p. 121).

En particular, los hallazgos muestran desajuste entre inversión y beneficiarios y débil focalización, a esto se le suma que “El efecto del programa es estadísticamente poco significativo” (p. 122), con objetivos mal definidos y fragilidad institucional, como resultado no

niega el valor social del programa, pero exige revisión crítica de su estructura operativa y de la forma en que se determina la cobertura.

En conclusión, este estudio es útil para entender que incrementos presupuestales no garantizan mejores resultados sin criterios claros de focalización, como en los municipios de sexta categoría en Colombia, asimismo, estos hallazgos aportan a la reflexión sobre cómo lograr mayor efectividad en el PAE y duda de ¿por qué la política no ha sido eficiente? invita a revisar no solo cuánto se invierte, sino cómo y en función de qué criterios, especialmente si se pretende romper el ciclo de pobreza y la desnutrición infantil a través de la alimentación escolar.

Percepción, impacto social y comunitario

Dentro de este marco, Ariza y Rojas (2020) analizan el efecto causal del Programa de Alimentación Escolar (PAE) sobre el desempeño académico de estudiantes de grado once del sector oficial en Ibagué (2018), a la par, el estudio plantea contribuir a la evaluación de impacto del PAE en el país para tomar como caso el municipio de Ibagué en un contexto de cuestionamientos sobre eficiencia operativa y transparencia (p. 145).

Ahora bien, el enfoque metodológico es cuantitativo y econométrico, el cual se emplea Propensity Score Matching (PSM) para estimar el efecto del programa, dado que la asignación de estudiantes al PAE no es aleatoria, además, la técnica conforma grupos de tratamiento y control para reducir sesgos de selección e identificar el efecto causal (p. 145). No obstante, las fuentes de información fueron SIMAT e ICFES Saber 11 (2018), integradas mediante un identificador construido a partir de variables como fecha de nacimiento, sexo e institución educativa, que según los autores “Esta será, por tanto, la medida de impacto causal estimada en este trabajo” (p. 149).

Consecutivamente, los resultados indican que el PAE no tuvo efectos estadísticamente

significativos sobre el rendimiento académico (puntaje global ni áreas de lectura crítica, matemáticas o inglés). A su vez, el valor p en cada prueba es mayor a 0,05, por lo que no se rechaza la hipótesis nula de impacto nulo (p. 156), de este modo, el análisis sugiere que problemas de logística, focalización y operatividad limitaron el potencial del programa para incidir positivamente en resultados académicos.

Este hallazgo es relevante para municipios como Flandes, San Antonio, Ambalema y Armero Guayabal al determinar que la sola presencia del PAE no garantiza mejoras educativas, y que además, el “funcionamiento del programa en el municipio [...] tuvo grandes inconvenientes en su desarrollo” (p. 157), lo que refuerza la necesidad de revisar procesos de contratación, selección de operadores, distribución de raciones y fortalecer mecanismos de implementación y control.

Por ello, Palencia-Botello, Reales-Duarte y Cordero-Díaz (2021) estudian la percepción del PAE en el Colegio Municipal Aeropuerto (San José de Cúcuta) bajo el enfoque de seguridad alimentaria, en el cual el PAE es una estrategia que fortalece la permanencia escolar al facilitar el acceso a un complemento alimentario (p. 55). Además, el objetivo es determinar el grado de satisfacción frente al servicio y establecer si el programa cumple su función nutricional, educativa y de permanencia.

Por consiguiente, la investigación adopta enfoque cuantitativo y diseño descriptivo, con encuestas estructuradas aplicadas a 30 padres/cuidadores y 3 integrantes del Comité de Alimentación Escolar (CAE). Asimismo, se midieron variables como cantidad y calidad del alimento, oportunidad en la entrega e higiene en la manipulación, lo que incluye gráficos y tratamiento estadístico básico (p. 51).

Por ende, los resultados muestran debilidades en ejecución y supervisión al afirmar que

“No existen indicadores de seguimiento y monitoreo para la fase de ejecución del PAE, tampoco lo hacen las instituciones educativas, quienes simplemente elaboran actas con la lista de los estudiantes atendidos y las porciones o alimentos entregados” (p. 46).

Sin duda alguna, el CAE se limita al registro de beneficiarios y alimentos entregados, sin evaluación estructurada, por eso, desde el enfoque de derechos, se resalta que “lo que se busca es el reconocimiento de todos los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de estos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato” (p. 57). Sin embargo, para lograrlo, no bastan normas ni procedimientos, más bien, se requiere una gestión pública comprometida con los derechos de la infancia.

Al mismo tiempo, este estudio muestra que la percepción de familias y comités escolares es un insumo clave para evaluar la efectividad del PAE más allá de indicadores administrativos, dado que, la identificación de vacíos de monitoreo y control sugiere la necesidad de construir sistemas locales de evaluación más rigurosos y adaptados al territorio, especialmente en municipios de sexta categoría.

Más adelante, Gamboa, Madriz, de Beausset, Guzmán, Ramírez-Zea y Fort (2021) exploran percepciones de actores de la comunidad educativa sobre los programas de alimentación escolar en escuelas públicas urbanas de Costa Rica y Guatemala, en el marco del proyecto “de la finca a la escuela”, en el cual se busca identificar barreras, oportunidades y condiciones que inciden en la ejecución desde una perspectiva participativa, de este modo, sostienen que “Los PAE son un puente para reducir las inequidades de la salud y para el cumplimiento de los derechos humanos” (p. 519).

En cuanto al estudio, emplea un enfoque cualitativo basado en teoría fundamentada, allí,

se realizaron 32 entrevistas en profundidad y 43 grupos focales en ocho escuelas (cuatro por país), con participación de estudiantes, familias, docentes, cocineras, productores locales, personal institucional y líderes comunitarios, además, se complementa con revisión de políticas nacionales e institucionales, y el procesamiento se efectuó en NVivo.

Por esta razón, la comunidad reconoce el comedor escolar como soporte nutricional esencial, en especial en contextos de pobreza urbana, por ejemplo, un directivo costarricense afirma que “el comedor para mí es una de las prioridades más grandes porque muchas de las comidas que ellos reciben aquí es la que van a tener todo el día” (p. 529), pero siguen persistiendo limitaciones comunes como los presupuestos insuficientes, los menús poco pertinentes culturalmente, la carencia de equipos de refrigeración e infraestructura inadecuada, como, en Guatemala que el consumo de alimentos son, en el aula ante la falta de comedores, por eso, los autores plantean que “Existen barreras como recursos limitados, problemas administrativos y falta de fiscalización de las normas” (p. 518).

Simultáneamente, estas evidencias son útiles para el análisis en municipios colombianos como Flandes, San Antonio, Ambalema y Armero Guayabal, donde la eficiencia del programa depende del entorno institucional y de la participación de la comunidad, no solo del marco normativo. A fin de que, comprender el comedor escolar como herramienta de equidad y bienestar permite enriquecer el debate de política pública alimentaria en Colombia.

Por otra parte, Bastidas-Padilla (2024) evalúa el impacto social del PAE en la Institución Educativa Técnica Pérez y Aldana (Purificación, Tolima), en el cual analiza su incidencia en la vida escolar y familiar de los beneficiarios y el objetivo es “medir el impacto social y económico en la población estudiantil y a su vez en los hogares” (p. 23), para destacar el programa como apoyo directo a familias de escasos recursos.

En este caso, la investigación adopta enfoque mixto, diseño no experimental y descriptivo-deductivo, en el cual se aplicaron encuestas a estudiantes de grados décimo y once, docentes y padres de familia, además, se combinó observación directa y levantamiento de información con un mismo cuestionario para los tres núcleos (p. 25). De manera que los temas indagados incluyen conocimiento del programa, percepción de su efecto en rendimiento académico y deserción.

Entre los hallazgos, el 100 % de los encuestados manifestó conocer el PAE, lo que reflejó alta visibilidad institucional, dado que en el primer semestre de 2024 no se reportó deserción escolar, frente a tasas previas de 20,4 % (alumnos), 30,6 % (docentes) y 45,9 % (padres). De ahí que, esto sugiere relación entre estabilidad del PAE y permanencia estudiantil, por lo cual, el autor precisa que “el programa está diseñado para disminuir los índices de deserción [...] y no para mejorar los índices de malnutrición del país” (p. 30), para aclarar el alcance del PAE.

A su vez, el estudio aporta evidencia territorial para municipios de sexta categoría, mostrando que una ejecución adecuada, aun con restricciones presupuestales, puede producir impactos sociales significativos, por ejemplo, “El PAE contribuye a la permanencia escolar [...] pues es un gran incentivo para los acudientes y estudiantes” (p. 30).

Por el contrario, Téllez-Navarro, Jiménez-Rodríguez y Amaya-Navas (2023) analizan la evolución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Colombia desde su concepción inicial como estrategia contra la deserción escolar hasta su actual carácter de instrumento para la garantía de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes. Asimismo, los autores sostienen que, aunque el programa cuenta con un marco normativo sólido y propósitos claros, en la práctica ha sido escenario de graves vulneraciones derivadas de “procesos contractuales cuestionables en algunos casos” (p. 10) en los que tanto entidades territoriales como contratistas

han incumplido su deber de garantizar el derecho a la alimentación y a la educación. Como resultado, el análisis se estructura en dos apartados: el primero describe el marco legal del programa y el segundo examina procesos judiciales por irregularidades contractuales.

Transparencia, corrupción y mecanismos de control

En este orden de ideas, Ortiz-Rodríguez (2024) expone en su trabajo “Fortalecimiento de la Contraloría Auxiliar de Control Fiscal y Participación Ciudadana: Veeduría Ciudadana al Programa de Alimentación Escolar en la Institución Educativa Manuela Beltrán de Villavicencio” una experiencia práctica orientada al control ciudadano del PAE desde el ámbito escolar.

Además, el Programa de Alimentación Escolar busca cumplir sus objetivos de manera efectiva y equitativa, con el fin de asegurar que los recursos se usen de forma adecuada y que los beneficios lleguen a los estudiantes. En este marco, se propuso la creación de una veeduría escolar integrada por alumnos, cuyo propósito es vigilar la calidad del servicio de alimentación y fortalecer los espacios de participación dentro de la comunidad educativa, de manera que esta iniciativa pretenda garantizar transparencia en la gestión y dar voz a quienes reciben directamente el programa.

En consecuencia, la metodología implementada fue participativa, con acompañamiento directo en campo, es decir, en acercamientos con autoridades escolares, capacitaciones sobre Ley 850 de 2003, formulación del reglamento y estatutos de la veeduría, registro ante la Personería, visitas de inspección, elaboración de informes y aplicación de encuestas de satisfacción. A la par, sostiene que “La capacitación se requiere para que los estudiantes aprendan de temas como lo son el control social, la normativa relacionada con el Programa de Alimentación Escolar (PAE)” (p. 14), e incluso se utilizó la plataforma EVA del Departamento Administrativo de la Función

Pública como complemento formativo.

Los resultados mostraron que solo el 34,4 % de los estudiantes recibía el servicio del PAE, mientras que un 65,6 % no accedía, por lo que se documentaron casos de fruta en estado de descomposición y lácteos vencidos o en mal estado, alertados por los estudiantes, de este modo, “La encuesta realizada a los estudiantes revela un impacto positivo del 62 % en el rendimiento académico gracias a esta alimentación balanceada” (p. 31). Un 75 % expresó interés en participar en la planeación y evaluación del PAE.

De la manera similar, este documento se convierte en un referente esencial para evaluar la eficiencia y la eficacia del Programa de Alimentación Escolar en municipios de sexta categoría porque su valor radica en que incorpora una perspectiva territorial, ciudadana y pedagógica dentro del control social, lo que abre la posibilidad de diseñar estrategias que integren a las comunidades escolares en los procesos de veeduría. A ello se suma que las veedurías ciudadanas fomentan la transparencia, la rendición de cuentas y el buen gobierno, además de constituirse en un mecanismo para prevenir actos de corrupción, el uso indebido de recursos públicos y la vulneración de derechos humanos.

Es pertinente destacar el aporte de Duque Botero (2021) en su estudio “Contratación abierta: el programa de alimentación escolar en Bogotá, Colombia”, allí se examina la puesta en marcha del modelo de contratación abierta dentro del PAE del Distrito Capital, con el objetivo de mostrar cómo esta estrategia favoreció la eficiencia, la calidad y la transparencia del servicio.

Entre los elementos centrales se encuentran la apertura de datos, la supresión de intermediarios y la participación ciudadana, de este modo, el modelo, además, estableció una división de la operación en dos componentes: por un lado, el suministro de alimentos y, por otro,

la logística que incluye almacenamiento, ensamble y distribución. Esta separación permitió una gestión más especializada y ajustada a las necesidades del programa.

El estudio se desarrolló bajo un enfoque mixto que combinó entrevistas semiestructuradas y encuestas aplicadas a más de 250 actores del ámbito escolar, entre ellos estudiantes, docentes, padres de familia y rectores. También se incluyeron entrevistas a funcionarios, proveedores y representantes de organizaciones sociales, lo que permitió ampliar la perspectiva sobre el Programa de Alimentación Escolar. A su vez, se recurrió a información pública disponible en plataformas como SECOP y TVEC, con el propósito de analizar el proceso contractual desde la presentación de las ofertas hasta la fase de supervisión y evaluación de los contratos.

Mientras que gracias al modelo de contratación abierta se amplió la pluralidad de proveedores, se mejoró la calidad nutricional de los refrigerios y se redujeron costos de transacción, por ejemplo, “Para el primer proceso de compra de alimentos (...) 44 oferentes firmaron el AMP CCE-542-1-AMP-2017 (...) actualmente la cobertura del PAE es del 100 % en las Instituciones Educativas Distritales (IED)” (p. 13). También se fortaleció la participación mediante Comités de Alimentación Escolar, en los cuales “se establecen los respectivos seguimientos y puntos de control” (p. 28), y a su vez, “La apertura de los datos, procesos, decisiones y mecanismos de control gubernamentales a la involucración y escrutinio público” (p. 3) puede ser una estrategia efectiva para garantizar eficiencia y eficacia en programas sociales.

Más adelante, Keefer y Roseth (2021), en su trabajo “Frenando la gran corrupción en la contratación de servicios públicos: Lecciones de un estudio piloto del Programa de Alimentación Escolar en Colombia”, examinan cómo ciertas intervenciones informales pueden contribuir a disminuir prácticas corruptas dentro del PAE.

Por ello, el estudio plantea interrogantes sobre la eficacia de auditorías informales y el envío de mensajes de texto a padres de familia como mecanismos capaces de influir en la conducta de los operadores logísticos en escenarios donde la corrupción se concentra en pocos actores con poder político y resulta difícil de detectar, de manera que la investigación busca establecer si estas medidas logran reducir comportamientos corruptos en contextos caracterizados por baja visibilidad y alta influencia de determinados grupos.

Sin lugar a dudas, la metodología empleada fue de carácter experimental y cuantitativo, pues se desarrolló a través de un ensayo controlado aleatorizados, en este marco, se diseñaron dos tipos de intervenciones: por un lado, las auditorías informales realizadas por voluntarios y, por otro, el envío de mensajes de texto informativos dirigidos a los padres.

Ahora bien, aunque el diseño buscaba seguir el modelo clásico de los estudios aleatorizados, es importante señalar que no fue posible replicar dos de sus características esenciales. En efecto, debido a que los operadores atendían simultáneamente a varias escuelas incluidas tanto en el grupo de tratamiento como en el de control, se produjeron inevitables efectos de derrame. Por esta razón, resultó necesario y al mismo tiempo inevitable incorporar instituciones de un mismo operador en ambos grupos, lo cual limitó la pureza del diseño experimental y condicionó los resultados obtenidos.

El estudio, aunque limitado en alcance, logra mostrar diferencias claras en la manera en que los proveedores de alimentos escolares actúan cuando están sometidos a medidas de transparencia frente a aquellos que no lo están, además, se evidencia que la corrupción, impulsada por ciertos actores con poder, es un problema reconocido, pero aún falta investigación sólida que evalúe con precisión las estrategias para contenerla. Por ello, lo interesante es que los

operadores reaccionaron de inmediato ante la vigilancia externa, aunque no fuera oficial, interpretándola como una amenaza concreta de sanción y ajustando su comportamiento.

Este estudio ofrece evidencia sobre cómo la vigilancia informal desde lo local puede incidir en el comportamiento de actores que administran recursos públicos, alineándose con enfoques participativos para fortalecer la transparencia. Resalta la necesidad de combinar esfuerzos “de abajo hacia arriba” y “de arriba hacia abajo” para mejorar la gestión pública.

En este sentido, Acuña-Guerrero (2022), en su investigación titulada “El Programa de Alimentación Escolar (PAE) y los derechos humanos fundamentales del niño en el departamento de Chocó, período 2016–2019”, examina cómo la corrupción afecta directamente la garantía de los derechos esenciales de los niños beneficiarios del PAE en esta región. En este sentido, la autora subraya que la corrupción dentro del programa no solo compromete la eficiencia de la política pública, sino que también vulnera de manera concreta los derechos de niños, niñas y adolescentes. Precisamente, esta problemática constituye el punto de partida y la motivación central de su estudio, orientado a comprender las consecuencias sociales y jurídicas de dichas prácticas y a proponer alternativas de transformación institucional.

Posteriormente, la investigación se desarrolla bajo un enfoque descriptivo, explicativo y jurídico-social. En primer lugar, la dimensión descriptiva se orienta a mostrar la relación existente entre los derechos fundamentales de los niños y el Programa de Alimentación Escolar (PAE). En segundo lugar, la parte explicativa se centra en analizar la efectividad de dichos derechos en el departamento del Chocó, en el cual destaca cómo el fenómeno de la corrupción se convierte en un factor decisivo que condiciona su cumplimiento. Finalmente, el componente jurídico-social permite articular estas reflexiones en un marco normativo y práctico, subrayando

la necesidad de comprender la corrupción no solo como un problema administrativo, sino como una amenaza directa a la garantía de derechos esenciales de la niñez.

Los hallazgos de la investigación resultan particularmente contundentes, pues ponen en evidencia que la corrupción continúa creciendo y favoreciendo a las mafias que se han apropiado del Programa de Alimentación Escolar. Esta situación se presenta en abierta contradicción con la dignidad humana de los niños del Chocó, quienes además enfrentan la ausencia de sanciones o reproches frente a tales prácticas.

Asimismo, se advierte que los resultados de las investigaciones realizadas por actos de corrupción no guardan proporción con el daño real ocasionado a los beneficiarios del programa, lo que refleja una brecha entre la respuesta institucional y la magnitud del problema. En definitiva, la corrupción se configura como un obstáculo persistente para el goce efectivo de los derechos humanos, negando derechos fundamentales a grupos vulnerables que, por mandato constitucional, deberían recibir especial protección.

Enfoques internacionales y comparativos

En informe ejecutivo elaborado por el Inter-American Development Bank (IDB) y el World Food Programme (WFP) en 2023, tiene como objetivo “utilizar las mejores fuentes de datos disponibles para describir el estado de la alimentación escolar en la región, el alcance y la cobertura de los programas, sus componentes programáticos clave, y su impacto en los escolares y sus comunidades” (Inter-American Development Bank [IDB] y World Food Programme [WFP], 2023, p. 4). Este busca fortalecer los programas partiendo del hecho de que, después de la pandemia de COVID-19, se interrumpió la educación de millones de estudiantes en América Latina y el Caribe, afectando gravemente su bienestar y aprendizaje.

La metodología utilizada se fundamenta en las publicaciones del Programa Mundial de Alimentos (WFP), especialmente en los informes sobre el Estado Mundial de la Alimentación Escolar de 2013, 2020 y 2022, incorporando además las evaluaciones más recientes disponibles para América Latina y el Caribe (ALC). Esta publicación complementa el informe global *Estado de la Alimentación Escolar en el Mundo 2022*, enfocándose en las necesidades, cultura y contexto regional, y analiza los resultados de la encuesta en cinco capítulos clave (Inter-American Development Bank [IDB] & World Food Programme [WFP], 2023).

Los resultados “indican que 80,3 millones de niños de toda la región recibieron comidas escolares en 2022. El compromiso político y la inversión en estas iniciativas son altos, ya que al menos 19 países cuentan con una política o ley específica de alimentación o nutrición escolar. La cobertura varía del 30 al 100 % en todos los países de la región” (Inter-American Development Bank [IDB] & World Food Programme [WFP], 2023, p. 16). En el caso de Colombia, el informe menciona que el programa de alimentación escolar para los pueblos indígenas está innovando para implementar un enfoque intercultural, “que implica a las autoridades indígenas y tradicionales en la toma de decisiones y promueve la producción y la compra locales” (Inter-American Development Bank [IDB] & World Food Programme [WFP], 2023, p. 16).

Este informe constituye un insumo estratégico clave al aportar criterios de comparación regional y evidencia sobre cómo la calidad institucional, la inversión sostenida y el diseño flexible son factores determinantes en el éxito del programa. Además, al señalar que “la cobertura universal de una programación de calidad es clave para proteger y promover el desarrollo físico, emocional y social, la salud y el bienestar de los escolares” (Inter-American Development Bank [IDB] & World Food Programme [WFP], 2023, p. 7), refuerza la necesidad de fortalecer las capacidades locales para garantizar su impacto.

Según López, Contreras, Ubillús, Patiño y Sáenz (2022), se tiene como propósito sintetizar hallazgos sobre la eficacia de la gestión pública, el impacto real y la percepción de los usuarios en torno a los programas de alimentación escolar (PAE) implementados en diversos países latinoamericanos. La investigación parte de la preocupación por los bajos avances en la reducción de la desnutrición infantil, a pesar de que los programas alimentarios se han multiplicado como política pública en la región. El artículo busca responder a la pregunta: “¿Cuál es la eficacia de la gestión pública, el impacto y la percepción del usuario de los Programas de Alimentación Escolar de Latinoamérica?” (López et al., 2022, p. 9936), destacando la importancia de evaluar estos programas de forma integral y sistemática.

De acuerdo con López et al. (2022), se identificaron coincidencias entre las conclusiones de diversos estudios, lo que permitió reconocer tendencias, fortalezas y debilidades en la implementación de los Programas de Alimentación Escolar en la región, por lo cual, el artículo resalta que en algunos países la gestión pública presenta limitaciones, ya que no se incluyen políticas que integren la agricultura familiar, tampoco se consideran las opiniones de los usuarios y persisten dificultades en la administración del servicio alimentario. Además, los autores advierten que los impactos alcanzados por estos programas no corresponden con las expectativas iniciales, razón por la cual resulta urgente adoptar medidas de mejora que fortalezcan su efectividad y sostenibilidad.

El artículo “Alimentación escolar y educación alimentaria: tendencias recientes en la investigación en América Latina entre 2005 y 2021”, escrito por Fuentes y Estrada (2023), presenta una revisión sistemática de la producción académica sobre alimentación escolar y educación nutricional en la región durante 16 años. “Atendiendo a que, por un lado, la pandemia por COVID-19 desde 2020 instaló un empeoramiento de las condiciones económicas de los

hogares en la región y de los hábitos alimentarios en escolares (...) sumado a la interrupción y cambio de los servicios de alimentación escolar” (Fuentes & Estrada, 2023, p. 590), el PAE debe analizarse en la práctica.

De hecho, los autores advierten que “la investigación sobre alimentación escolar da cuenta de una transformación en los hogares y en la relación de estos con la alimentación y sus condiciones” (Fuentes & Estrada, 2023, p. 591), mientras que los programas educativos “se sustentan en una pedagogía implícita mecanicista, que supone cambios automáticos a partir de la acumulación de información” (Fuentes & Estrada, 2023, p. 588).

Conforme a Carolino, Meireles, Coelho, Melo y Sorrentino (2025) se analizan las potencialidades y limitaciones del Programa de Alimentación Escolar en São Paulo desde la perspectiva de la sostenibilidad. “El estudio enfatiza el potencial de las compras públicas sustentables para la alimentación escolar (...) con el objetivo de comprender las fragilidades en el proceso de implementación de la ley” (Carolino et al., 2025, p. 1).

Los hallazgos del estudio revelan que “aunque existe una cooperativa y una asociación de agricultores, muchos aún se encuentran dispersos en el territorio municipal sin ningún vínculo con estas instituciones” (Carolino et al., 2025, p. 9). Además, “el agricultor familiar no quiere suministrar al mismo precio que el convencional, entonces no participa en la convocatoria pública, y esta queda desierta” (Carolino et al., 2025, p. 10). En esa línea, los autores afirman que “los gobiernos municipales desempeñan una función importante mediante la compra pública sustentable (...) especialmente en lo que se refiere a la adquisición de productos agrícolas de origen orgánico o de base agroecológica producidos localmente” (Carolino et al., 2025, p. 14).

Marco Teórico Administración Pública, Normas y Territorio

En las últimas décadas, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) se ha consolidado como una de las principales estrategias del Estado colombiano para apoyar la permanencia y el bienestar de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo oficial. Más allá de su función alimentaria, el programa ha adquirido un papel central en la política educativa y social del país al contribuir a reducir barreras de acceso, enfrentar desigualdades estructurales y fortalecer el ejercicio de derechos fundamentales desde la escuela.

Este capítulo presenta un recorrido por los principales aspectos normativos, administrativos y territoriales que configuran la implementación del PAE en Colombia. Primero, se revisan los fundamentos jurídicos y constitucionales que respaldan el derecho a la alimentación escolar, destacando su lugar dentro del bloque de constitucionalidad y su estrecha relación con los derechos de la infancia. Luego, se examinan los elementos administrativos que inciden en el funcionamiento del programa (contratación, gestión de recursos y seguimiento). Finalmente, se analizan los desafíos territoriales que enfrentan las entidades responsables de su ejecución, con énfasis en desigualdades regionales, limitaciones institucionales y condiciones particulares de entornos rurales.

Lejos de un análisis puramente técnico, se ofrece una mirada crítica del PAE como política pública compleja, situada entre lo normativo y lo operativo, lo local y lo nacional, y el diseño institucional y las realidades del territorio. Así, este marco teórico–normativo permite comprender el fundamento jurídico–administrativo de la política e identificar retos para una implementación más justa, equitativa y transformadora. Para su elaboración se consideraron fuentes académicas, documentos técnicos institucionales y fallos judiciales, priorizando perspectivas jurídicas, administrativas y territoriales en clave de derechos.

Fundamentos jurídicos y constitucionales del derecho a la alimentación escolar en Colombia

En Colombia, la provisión alimentaria adecuada y regular en el ámbito escolar se ha consolidado no solo como política pública, sino como expresión del mandato constitucional de proteger a la niñez y garantizar condiciones para su desarrollo integral (Constitución Política de Colombia, 1991, arts. 1, 44 y 67). Este reconocimiento se sustenta en instrumentos normativos nacionales e internacionales que colocan a niños, niñas y adolescentes en el centro de las obligaciones estatales. A través del PAE, se ha buscado responder a esa exigencia, aunque persisten tensiones en su implementación.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, el acceso a la alimentación escolar se concibe como una obligación estatal que implica respetar, proteger y garantizar este derecho. Bajo este enfoque, el Programa de Alimentación Escolar no puede entenderse como una decisión administrativa sujeta a coyunturas, sino como la expresión concreta del deber del Estado de asegurar derechos fundamentales.

En tal sentido, esta responsabilidad adquiere mayor relevancia en escenarios de vulnerabilidad y exclusión territorial, donde la garantía de la alimentación escolar se convierte en un mecanismo esencial para la protección de la dignidad y la igualdad de los estudiantes (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999, párr. 6).

Marco constitucional del derecho a la alimentación escolar

La Constitución reconoce a los niños como sujetos de especial protección y la prevalencia de sus derechos (art. 44), relaciona la alimentación adecuada con el ejercicio efectivo del derecho a la educación (art. 67) y sustenta la dignidad humana como principio fundante (art. 1). Además, dispone que los servicios públicos cumplen una función social y deben prestarse de

forma continua, eficiente y con cobertura universal (art. 365), lo que permite interpretar programas como el PAE como herramientas para realizar fines esenciales del Estado social de derecho (Constitución Política de Colombia, 1991).

La Corte Constitucional ha reconocido el derecho a la alimentación como fundamental en contextos específicos y ha precisado su relación con el entorno escolar. En la Sentencia T-029 de 2014, señaló que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, con atención prioritaria a la niñez, y que su garantía en el ámbito escolar no puede supeditarse a factores administrativos o contractuales (Corte Constitucional de Colombia, 2014, T-029). En la Sentencia T-211 de 2015, enfatizó el suministro oportuno y adecuado de alimentos a la población estudiantil como parte integral del derecho a la educación, por su incidencia en acceso, permanencia y rendimiento (Corte Constitucional de Colombia, 2015, T-211).

Marco legal nacional del Programa de Alimentación Escolar (PAE)

El PAE se rige por un conjunto de disposiciones que articulan la garantía del derecho a la educación con el acceso a una alimentación balanceada durante la jornada escolar. La Ley 715 de 2001 asigna competencias a las entidades territoriales en el marco del Sistema General de Participaciones y encarga a distritos y municipios la ejecución de programas de alimentación escolar (Congreso de la República de Colombia, 2001, art. 76). El Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) refuerza el enfoque de derechos, ordenando prevenir y erradicar la desnutrición mediante acción intersectorial (Congreso de la República de Colombia, 2006, art. 41).

El Ministerio de Educación Nacional expidió lineamientos y estándares mínimos mediante, entre otras, la Resolución 16432 de 2015 y la Resolución 29452 de 2017, que regulan calidad, frecuencia, condiciones sanitarias, modalidades y criterios de focalización, y disponen la

prestación ajustada al calendario escolar de cada Entidad Territorial Certificada (Ministerio de Educación Nacional, 2015; 2017). En 2021, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UApA) fue creada para coordinar, monitorear y evaluar la operación a nivel nacional (Presidencia de la República de Colombia, 2021).

Este entramado otorga al PAE un carácter mixto: instrumento operativo sujeto a reglas de contratación y presupuesto, y política pública con implicaciones en la garantía de derechos. Su efectividad depende de normas claras, capacidades territoriales para cumplir estándares y mecanismos de exigibilidad y vigilancia.

Compromisos internacionales y enfoque de derechos

Colombia ha suscrito tratados que establecen obligaciones claras sobre el derecho a la alimentación adecuada en la infancia. La Convención sobre los Derechos del Niño obliga a asegurar el más alto nivel posible de salud y asistencia material cuando sea necesario (Ley 12 de 1991; Naciones Unidas, 1989, arts. 24 y 27). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado, incluida la alimentación, y exige medidas progresivas y sostenibles para grupos vulnerables (Ley 74 de 1968; Naciones Unidas, 1966, art. 11). La Observación General N.º 12 del Comité DESC define contenido y obligaciones del derecho a la alimentación adecuada (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

Organismos como WFP y FAO han emitido lineamientos técnicos, y la evidencia regional reciente muestra avances y desafíos en calidad del servicio, focalización y diseño institucional. En particular, el informe regional del IDB–WFP destaca el avance en reconocimiento del derecho social a la alimentación escolar y señala retos de corrupción, cobertura rural y

articulación interinstitucional (Inter-American Development Bank [IDB] y World Food Programme [WFP], 2023).

La adhesión a estos marcos no es formalismo diplomático, sino obligación jurídica y ética para garantizar una alimentación escolar universal, equitativa y culturalmente pertinente. No obstante, persisten tensiones entre reconocimiento normativo y garantía efectiva, especialmente en municipios con baja capacidad institucional. En un Estado descentralizado, la efectividad del PAE está vinculada al fortalecimiento institucional local y a la articulación multinivel, factores decisivos para cerrar brechas de acceso y calidad.

Aspectos administrativos del Programa de Alimentación Escolar en Colombia

La implementación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Colombia no depende únicamente de su respaldo normativo ni de su reconocimiento como derecho. Su eficacia en los territorios está estrechamente ligada a las decisiones administrativas que lo hacen posible: desde la planeación presupuestal y la contratación pública hasta los mecanismos de evaluación, seguimiento y control. Este eje se ubica en el núcleo de la dimensión administrativa del programa, pues analiza cómo la gestión pública concreta (a través de normas, recursos, estructuras operativas y capacidades institucionales) garantiza los componentes esenciales del bienestar integral de la infancia.

En este eje se abordan los principales componentes operativos del PAE, considerando su carácter descentralizado, la complejidad de la cadena de gestión y los desafíos técnicos y logísticos que enfrentan especialmente los municipios con baja capacidad institucional. Al examinar los procesos de contratación, los criterios de cobertura, la gestión de recursos y los resultados del programa, se busca comprender cómo la dimensión administrativa puede fortalecer —o limitar— la garantía del derecho a la alimentación escolar. Este análisis permite

identificar las tensiones entre lo normativo y lo operativo, así como las oportunidades de mejora en la gobernanza del programa a nivel local y nacional.

Además, permite identificar las capacidades diferenciales de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) y su incidencia en la calidad del servicio, el acceso oportuno y la sostenibilidad del programa.

Contratación pública en la implementación del PAE

La contratación pública representa uno de los componentes más críticos en la gestión del PAE. Al ser un programa que requiere la adquisición continua de bienes y servicios (alimentos, transporte, logística, personal manipulador y control de calidad), su correcta ejecución depende en gran medida de los procesos contractuales adelantados por las ETC. Esto implica una alta responsabilidad administrativa en la planeación, estructuración, adjudicación, ejecución y supervisión de los contratos, que no siempre está acompañada de capacidades técnicas suficientes.

En este contexto, el marco normativo colombiano ha definido principios y modalidades para garantizar la transparencia, eficiencia y oportunidad en el uso de los recursos públicos. La Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública) establece los principios rectores de la contratación estatal —economía, planeación, transparencia, responsabilidad y selección objetiva— para evitar prácticas irregulares y asegurar que los contratos respondan al interés general (Congreso de la República de Colombia, 1993). La Ley 1150 de 2007 introdujo mecanismos adicionales de flexibilidad, como la selección abreviada y la contratación directa en casos especiales, claves para la operación del PAE en zonas rurales o de difícil acceso (Congreso de la República de Colombia, 2007).

En la práctica, las ETC pueden contratar el servicio del PAE mediante diversas figuras: licitación pública, selección abreviada (por mínima cuantía o por bienes y servicios de características técnicas uniformes) o a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, operada por Colombia Compra Eficiente. Esta última modalidad ha cobrado especial relevancia en los últimos años, al agilizar procesos, consolidar proveedores, reducir riesgos de corrupción y estandarizar precios (Salas, 2022). No obstante, esta herramienta no siempre considera el contexto local ni fomenta la participación de proveedores territoriales, lo que puede limitar la dinamización de economías campesinas o la compra pública local con enfoque diferencial.

Uno de los desafíos persistentes en la contratación del PAE es la débil planeación contractual. Diversos informes han documentado demoras en los procesos de selección, vacíos en la estructuración de pliegos y adjudicaciones que no consideran criterios de calidad nutricional o condiciones logísticas del entorno escolar. Estas fallas han generado interrupciones del servicio durante las primeras semanas del calendario académico, afectando directamente a los estudiantes. En este sentido, la contratación no debe verse como un trámite meramente técnico, sino como una dimensión estratégica que impacta la garantía de derechos y la confianza pública.

Un informe publicado tras visitas a 121 instituciones educativas en 32 ETC advirtió que “se han dado todos los elementos y apoyos técnicos para el proceso [de retorno a la presencialidad], pero algunas ETC no han hecho la transición del programa al establecimiento educativo” (Ministerio de Educación Nacional, 2021, párr. 13), lo que evidencia deficiencias en la ejecución y coordinación institucional. Además, el informe reportó 154 investigaciones por posibles irregularidades en el manejo de \$47 mil millones de pesos y alertó sobre sobrecostos en territorios como La Dorada y Amazonas, donde incluso se han proferido fallos con responsabilidad fiscal.

Aunque se reconocen avances, como el aumento del porcentaje de ETC con ración preparada en sitio o industrializada entre agosto y octubre de 2021, el documento insiste en la necesidad de “garantizar el adecuado uso de los recursos económicos y físicos, así como el cumplimiento de los estándares de calidad e inocuidad de los alimentos” (Ministerio de Educación Nacional, 2021, párr. 4). En este sentido, la contratación del PAE no puede entenderse como un procedimiento meramente técnico, sino como un proceso estratégico en la garantía de derechos fundamentales.

Adicionalmente, los contratos del PAE han sido objeto de controversias relacionadas con sobrecostos, entregas incompletas, manipulación inadecuada de alimentos y vínculos con redes clientelistas. Estas situaciones comprometen la eficiencia del programa, socavan la confianza ciudadana en la administración pública y vulneran derechos fundamentales. Ante este panorama, la creación de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – UApA ha sido una medida orientada a mejorar la articulación, el seguimiento técnico y el control de calidad en los procesos contractuales sin interferir en la autonomía de las ETC (Presidencia de la República de Colombia, 2021).

En síntesis, la contratación pública en el PAE se encuentra en el punto de tensión entre las exigencias legales, las capacidades institucionales locales y las necesidades concretas de la comunidad educativa. Si bien el marco normativo ofrece herramientas para una gestión eficiente, su impacto real depende de factores como la planificación anticipada, la idoneidad de los operadores y la existencia de mecanismos de vigilancia social que acompañen el proceso. Sin embargo, una contratación eficiente no garantiza por sí misma el cumplimiento del derecho a la alimentación escolar si no está articulada con principios de justicia distributiva, enfoque diferencial y participación comunitaria.

Finalmente, la experiencia muestra que una contratación pública transparente requiere no solo ajustes técnicos y normativos, sino también la participación activa de la comunidad educativa, en tanto sujeto vigilante del cumplimiento de los contratos. Fortalecer mecanismos como las veedurías escolares podría ser una estrategia clave para aumentar la legitimidad y eficacia del programa, como se ha demostrado en experiencias locales documentadas en el capítulo anterior.

Implementación operativa del PAE

El PAE es una de las estrategias sociales más relevantes del Estado colombiano para contribuir a la permanencia y el bienestar de los estudiantes del sistema educativo oficial, especialmente en contextos con altos niveles de pobreza y desigualdad. Su propósito principal es garantizar un complemento alimentario durante la jornada escolar, con criterios de calidad nutricional, enfoque diferencial y pertinencia cultural (Ministerio de Educación Nacional, 2017, p. 51).

Desde el punto de vista administrativo, el PAE se implementa a través de un entramado interinstitucional liderado por el MEN y la UApA, que emite lineamientos técnicos y transfiere recursos, pero cuya ejecución recae en las ETC. Estas entidades definen las modalidades del servicio, contratan a los operadores, supervisan la ejecución y responden por la calidad y continuidad del servicio.

No obstante, este diseño institucional no siempre se traduce con éxito en los territorios. Como evidencian estudios recientes (Ortiz Rodríguez, 2024; Bernate Galvis, 2024), en municipios con baja capacidad administrativa las decisiones técnicas formuladas desde el nivel nacional no logran implementarse con eficacia. Estas investigaciones documentan fallas en la articulación entre entes territoriales, operadores y comités escolares, que derivan en

irregularidades como demoras, incumplimientos en la calidad de los alimentos y ausencia de control efectivo.

En la práctica, esto plantea interrogantes sobre la efectividad de la estructura institucional en contextos territoriales críticos: ¿Cómo se traduce en la práctica el diseño institucional del programa en contextos de alta vulnerabilidad? ¿Qué mecanismos existen para corregir fallas estructurales cuando las entidades responsables carecen de autonomía operativa o capacidad técnica suficiente?

Desde una perspectiva integral, el PAE no solo busca mitigar la inseguridad alimentaria, sino que también se convierte en herramienta estratégica para fomentar la permanencia escolar. En palabras de Levinger (1984), “el suministro de una merienda o un almuerzo ayuda a incrementar la asistencia y la matrícula [...], y los PAEs mejoran la capacidad del niño de aprovechar la instrucción, al hacer desaparecer el hambre o las carencias nutritivas que constituyen otros tantos obstáculos para el aprendizaje” (p. 385).

Actualmente, el PAE opera bajo distintas modalidades definidas en la Resolución 29452 de 2017: ración preparada en sitio, ración transportada, ración industrializada, ración para preparar en casa y ración servida en sitio (Ministerio de Educación Nacional, 2017). La selección depende de variables como infraestructura escolar, zona geográfica, número de estudiantes beneficiarios y logística local. Durante la pandemia por COVID-19 se habilitó la entrega de raciones para preparar en casa; con el retorno a la presencialidad se ha promovido nuevamente el servicio directo en los establecimientos.

A pesar de los avances normativos e institucionales, en muchos territorios el PAE sigue operando como programa paralelo, sin integrarse plenamente a los proyectos pedagógicos institucionales ni a los planes de estudio. Como advierten Páramo y Hernández (2022), aún no es

claro “en qué medida este programa se integra directamente a la escuela, a los planes de estudio y a las áreas del conocimiento” (p. 306), lo que plantea retos sobre su articulación real con el entorno escolar.

Finalmente, avanzar hacia un modelo sostenible implica articular la prestación del servicio con la producción local de alimentos, en especial provenientes de la agricultura campesina y familiar. Esto permitiría dinamizar economías locales, reducir impactos ambientales y fortalecer soberanía alimentaria en los territorios, componente clave de programas exitosos de alimentación escolar a nivel internacional.

Cabe destacar que garantizar el funcionamiento eficaz del PAE requiere no solo lineamientos técnicos y normativos, sino asignación adecuada, oportuna y equitativa de recursos financieros. En un país con profundos contrastes territoriales y desigualdades socioeconómicas, la cobertura y disponibilidad de recursos varían considerablemente entre regiones, afectando calidad y continuidad del servicio.

El programa se financia principalmente a través del Sistema General de Participaciones (SGP) particularmente de la asignación para educación y, en algunos casos, con recursos propios de las ETC, aportes departamentales y del Sistema General de Regalías (Ley 715, 2001). La distribución de recursos se basa en criterios como número de estudiantes matriculados, jornada escolar y modalidad de prestación, pero no siempre considera variables clave como dispersión geográfica, altos costos de transporte en zonas rurales o precariedad de infraestructura. Esto genera asignaciones que, aunque formalmente equitativas, resultan insuficientes en municipios de sexta categoría, creando escenarios de inequidad estructural.

Esta tensión ha sido documentada por investigaciones que muestran que el aumento progresivo de cobertura no siempre garantiza mejora proporcional en la calidad del servicio.

Bastidas Padilla (2024) y Palencia-Botello et al. (2021) revelan que en varios municipios la ampliación de beneficiarios ha coincidido con raciones deficientes, problemas logísticos o baja satisfacción de estudiantes y familias.

Además de recursos del SGP, el gobierno nacional puede destinar fondos complementarios mediante convenios interadministrativos o cooperación internacional. Sin embargo, la existencia de múltiples fuentes y actores deriva en estructura de ejecución compleja, fragmentada y difícil de articular entre niveles de gobierno. Como explican Melo y Cerdas (2020), “el PAE presenta distintas fallas en mecanismos de selección de operadores, transparencia en los procesos [...] particularmente para hacer seguimiento y control social” (p. 77).

En los últimos años, la UAyA ha buscado mejorar la trazabilidad mediante herramientas como **INOP**, que permite conocer la ejecución presupuestal y operativa en cada ETC (Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, 2025). No obstante, persisten fallas en la interoperabilidad entre plataformas como INOP, SECOP, SIMAT y el sistema de matrícula, lo que afecta planeación, focalización y seguimiento del gasto. En muchos casos, los recursos se agotan antes de finalizar el calendario escolar, obligando a suspender o reducir el servicio.

Paralelamente, uno de los principales retos que enfrenta el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Colombia es alcanzar una cobertura suficiente que corresponda a la totalidad de la matrícula oficial. Según el informe del Laboratorio de Economía de la Educación, “la cobertura del PAE ha experimentado un aumento gradual a lo largo de los años, pasando del 73 % en 2019 al 79 % en 2023” (Laboratorio de Economía de la Educación [LEE], 2024, p. 3), lo que equivale a 5.917.988 estudiantes beneficiarios en 2023.

Aunque el número de estudiantes beneficiarios aumenta gradualmente, persisten brechas territoriales significativas: en 2023, 19 de los 32 departamentos se ubicaron por debajo del promedio nacional, y territorios como Guaviare, Casanare y Amazonas reportaron coberturas inferiores al 50 % (LEE, 2024). Además, el informe indica que “con corte al 4 de marzo de 2024, cuatro entidades territoriales certificadas no habían empezado la cobertura del PAE, afectando a 278.000 estudiantes” (LEE, 2024, p. 7), situación que evidencia fallas en los procesos de contratación y gestión territorial.

Estas cifras muestran que la cobertura no debe verse solo como una meta cuantitativa, sino como condición indispensable para garantizar derechos de forma continua, equitativa y oportuna. Superar estas brechas implica mejorar no solo la asignación financiera, sino también las capacidades de ejecución y seguimiento en cada territorio.

La brecha también es notoria entre zonas rurales y urbanas. En departamentos como Casanare, la cobertura rural fue del 27,58 %, frente a un 98,60 % en zonas urbanas, lo que representa una diferencia superior a 70 puntos porcentuales. En contraste, otros departamentos como Chocó y Vaupés presentaron una cobertura rural superior a la urbana (LEE, 2024), lo que sugiere que las estrategias de focalización deben adaptarse a condiciones territoriales específicas.

Por su parte, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UApA), en su informe de gestión 2024, reportó que el programa benefició a 5.838.083 estudiantes, lo que representa una cobertura del 80,3 % del total de estudiantes matriculados en el sector oficial (Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar [UApA], 2025). Sin embargo, departamentos como Casanare (47,7 %), Atlántico (56,8 %) y Tolima (62,3 %) reportaron coberturas significativamente por debajo del promedio nacional.

Además, el informe destaca que “en el promedio nacional, la cobertura del PAE en zona rural aumentó de 91,7 % en 2023 a 92,5 % en 2024” (UApA, 2025, p. 18) y que, en 29 de los 32 departamentos, esta fue mayor en zonas rurales que en urbanas. Esta tendencia responde a criterios de focalización establecidos en la Resolución 335 de 2021, que priorizan estudiantes de zonas rurales, jornada única y condiciones de vulnerabilidad (Ministerio de Educación Nacional, 2021).

A pesar de estos avances, más de 1.435.000 estudiantes del sistema oficial no accedieron al complemento alimentario durante el primer semestre de 2024, lo que refleja una brecha estructural entre cobertura proyectada y efectiva (UApA, 2025). Además, con corte al 4 de marzo de 2024, el LEE (2024) reportó que cuatro Entidades Territoriales Certificadas (Girardot, Sincelejo, Córdoba y Popayán) no habían iniciado la prestación del servicio, afectando a 278.000 estudiantes. Aunque la situación mejoró en semanas posteriores, al menos 81.000 estudiantes seguían sin recibir su complemento alimentario (LEE, 2024). Este retraso pone en evidencia dificultades contractuales, administrativas y logísticas que requieren una mejora urgente en la articulación interinstitucional y en la supervisión del cumplimiento de cronogramas.

En síntesis, si bien el programa ha crecido en términos de cobertura, enfrenta aún desafíos para garantizar el derecho a la alimentación escolar de forma equitativa, continua y oportuna. Las brechas territoriales, los retrasos operativos y la desigual capacidad de gestión entre ETC comprometen el pleno alcance de los objetivos del PAE.

Ciertamente, aunque el PAE ha logrado avances en cobertura y focalización, persisten tensiones estructurales entre los recursos asignados y las necesidades reales de las comunidades educativas. Esta brecha se expresa tanto en la financiación como en la ejecución operativa del programa, afectando su continuidad, calidad y alcance territorial.

Primero, la financiación se sustenta principalmente en el Sistema General de Participaciones, bajo una lógica de asignación basada en matrícula oficial, jornada escolar y modalidad del servicio. Sin embargo, esta fórmula no incorpora de forma adecuada variables contextuales que incrementan costos operativos en zonas rurales dispersas o con baja infraestructura. Como resultado, municipios de sexta categoría o con limitada capacidad administrativa deben operar con recursos insuficientes para garantizar una alimentación adecuada y oportuna. Esta situación obliga a reflexionar sobre la relación cobertura–calidad: ampliar beneficiarios sin condiciones logísticas, sanitarias y nutricionales adecuadas puede desvirtuar el objetivo del programa. Se requiere no solo más presupuesto, sino planificación estratégica sensible al contexto y un rediseño del modelo de focalización que priorice equidad territorial.

El LEE (2024) advierte que la asignación por estudiante no guarda relación directa con el costo real de operación en ciertos territorios, generando tensión entre equidad y eficiencia. A esto se suman dificultades contractuales recurrentes que han llevado a interrupciones del servicio o a su inicio tardío en varias ETC, con impacto directo en comunidades de alta vulnerabilidad alimentaria.

Segundo, la infraestructura institucional también influye en la brecha entre recursos y necesidades. Muchas instituciones carecen de espacios adecuados para preparar o servir alimentos, lo que limita modalidades como la ración preparada en sitio. Aunque la UApA ha promovido asistencia técnica, seguimiento operativo y control social, las capacidades desiguales de las ETC siguen siendo un obstáculo para una implementación homogénea del programa.

Esta tensión se refleja igualmente en la desconexión entre diseño técnico y dinámicas locales. Como señalan Melo y Cerdas (2020), el PAE enfrenta dificultades en selección de

operadores, transparencia y articulación interinstitucional; la participación ciudadana para seguimiento y control social resulta limitada, comprometiendo calidad y sostenibilidad del servicio.

En suma, las tensiones entre recursos y necesidades no son solo financieras, sino institucionales, operativas y estructurales. Superarlas exige fortalecer la financiación diferencial, agilizar la contratación, mejorar infraestructura física y técnica, y promover esquemas de gobernanza territorial más participativos, articulados y sostenibles.

Gestión territorial y desigualdades en la implementación del PAE

El PAE, como política pública descentralizada, depende de las capacidades institucionales, logísticas y administrativas de los entes territoriales para su implementación efectiva. Si bien la descentralización permite adaptar la operación a contextos locales, también ha evidenciado profundas asimetrías entre las ETC. Diferencias en capacidades técnicas, acceso a recursos, procesos contractuales, logística y articulación intersectorial profundizan brechas en cobertura, calidad, pertinencia y continuidad del servicio.

Descentralización y operación territorial del PAE

El diseño normativo del PAE otorga a las ETC la responsabilidad de planificar, contratar y supervisar su ejecución. Esta distribución busca garantizar mayor adecuación al contexto, pero también ha revelado diferencias de gestión entre territorios. Como advierten Melo y Cerdas (2020), la descentralización ha acentuado “la desigualdad no solo social, sino también institucional” (p. 81) entre regiones del país. Desde el ordenamiento jurídico, esta responsabilidad se sustenta en la Ley 715 de 2001 y la Ley 388 de 1997, que establecen la autonomía local para la planeación y la administración del desarrollo urbano y social. Como señala Martínez (2008), “la organización del territorio municipal es un asunto de natural

competencia municipal” (p. 2), que debe ejercerse dentro de un sistema jurídico que asegure la prevalencia del interés general. No obstante, la autonomía es limitada cuando las ETC carecen de equipos técnicos, información o recursos suficientes para cumplir sus funciones frente al PAE.

Capacidades institucionales de las ETC

El acompañamiento técnico de la UAPA durante 2024 evidenció debilidades que afectan planeación y ejecución del programa. Entre ellas: “necesidad de fortalecimiento de las capacidades del equipo PAE en el análisis y consolidación de la información financiera del PAE” (UApA, 2025, p. 86); “deficiencias en la planeación que impactan en la operación e inicio del programa”; falta de “información histórica y sistemática base para la planeación y seguimiento financiero (cambios de gobierno o rotación de funcionarios)”; “demoras en la incorporación de los recursos asignados por trámites ante Asambleas o Concejos”; cambios de modalidad sin análisis de impacto financiero y contratos de vigencias anteriores sin liquidar (UApA, 2025, p. 86). Frente a ello, urge consolidar equipos técnicos estables, protocolos claros de seguimiento y capacidades de planificación territorial como pilares de una gestión pública efectiva y sostenible.

Desigualdades regionales y zonas rurales dispersas

Las brechas del PAE se expresan territorialmente: existen zonas urbanas con alta cobertura y otras, especialmente rurales dispersas, donde las limitaciones de infraestructura, transporte y conectividad complejizan la operación. En departamentos como Casanare, la diferencia de cobertura entre lo rural y lo urbano puede superar los 70 puntos porcentuales (LEE, 2024). Estas diferencias son también estructurales. Desde el enfoque de desarrollo endógeno, este implica “capacidad para transformar el sistema socioeconómico; promoción del aprendizaje social; e introducción de formas específicas de regulación social a nivel local” (Vergara, 2004, p. 40). Aplicado al PAE, ello permite superar una visión asistencial e impulsar el programa como

herramienta de desarrollo territorial que articule actores, fomente empleo local y fortalezca la gobernanza.

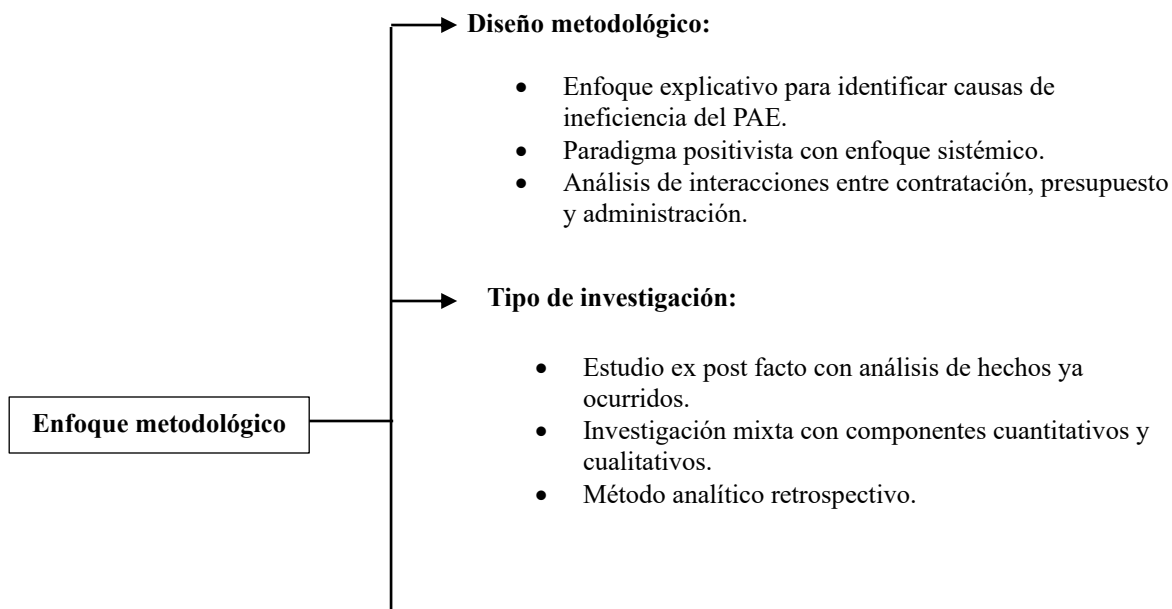
En palabras de Vergara (2004), “el desarrollo tiene profundas raíces institucionales y culturales y resulta fortalecido en aquellos territorios que tienen sistemas evolucionados y complejos” (p. 41). Así, el enfoque territorial del PAE debe convertirse en una estrategia integral de equidad, orientada al cierre de brechas estructurales y a la garantía plena de derechos de la niñez. Ello exige incorporar principios de justicia territorial, co-construcción con actores comunitarios y gobernanza participativa y multinivel. La interseccionalidad (género, etnia, edad, discapacidad y ubicación) debe guiar la implementación para atender barreras acumuladas y específicas.

Capítulo 3. Enfoque metodológico

A continuación, se presenta un esquema del enfoque metodológico que permite visualizar de manera general su estructura y desarrollo (ver figura 1).

Figura 1.

Enfoque metodológico



→ **Recolección de datos:**

- Uso de fuentes: SIMAT, SECOP I-II, SIA OBSERVA.
- Revisión de contratos, adendas y supervisiones.
- Consulta de registros presupuestales y de cobertura.

→ **Técnicas de investigación:**

- Matrices de análisis lógico.
- Cruce de matrices de impacto (PESTEL, DOFA, DAFO).
- Análisis documental y estadístico.

Diseño metodológico

Este diseño metodológico, de nivel explicativo, busca profundizar en los aspectos que permiten determinar la eficiencia y eficacia de la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en municipios de sexta categoría del departamento del Tolima concretamente Flandes, San Antonio, Ambalema y Armero Guayabal. Se adopta un paradigma positivista y un enfoque sistémico, analizando las interconexiones entre contratación, presupuesto y administración que puedan estar generando falencias, sin perder de vista el aspecto legal desde una perspectiva preventiva en materia disciplinaria.

La investigación es de tipo ex post facto y de clase Mixta, empleando un método analítico retrospectivo con técnicas de matrices de análisis lógico, con uso de herramientas tecnológicas que permitan un cruce de matrices de impacto. Este enfoque explicativo permitirá identificar y

explicar las causas subyacentes de las dificultades que impiden la ejecución eficiente del PAE en los municipios estudiados, así como proponer medidas para mitigar dichas irregularidades.

El diseño va más allá de la descripción de los problemas, buscando las razones de su ocurrencia. Se formulan hipótesis sobre las posibles causas, por ejemplo, falencias en procesos de contratación, limitaciones presupuestales o debilidades en la supervisión administrativa que se verificarán mediante recolección y análisis de datos (SIMAT, portales SECOP I y II y SIA OBSERVA) sobre la contratación efectuada por los entes territoriales objeto de estudio. La presentación de hallazgos incluirá gráficas, tablas y diagramas que ilustren las relaciones causales entre variables y dificultades observadas.

Se adopta un paradigma positivista para la explicación de la realidad, que permite contar con una guía que evidencia las dificultades en la ejecución del PAE como fenómenos objetivos y medibles. Se cuantifica la magnitud de estas dificultades y se establecen relaciones causales entre ellas y los factores que las originan, implicando recolección de datos empíricos y verificables.

Asimismo, se enmarca en un enfoque sistémico para entender las estructuras problemáticas, reconociendo que las dificultades en la ejecución del PAE no son eventos aislados, sino resultado de interacciones dentro de un sistema complejo. Se analiza las estructuras de contratación, presupuestales y administrativas como subsistemas que, al presentar fallas o desajustes, generan las dificultades observadas. Se identifican puntos críticos e interdependencias entre estos componentes, permitiendo una visión holística.

La investigación es *ex post facto* porque se analizan dificultades de ejecución ya manifestadas. No se manipulan variables; se rastrean factores o eventos previos que pudieron contribuir a las problemáticas actuales. Se utilizan datos históricos y registros del PAE en los municipios de Flandes, San Antonio, Ambalema y Armero Guayabal para el periodo 2022–2024

(seis semestres), con el fin de establecer relaciones entre variables y comprender cómo decisiones y acciones pasadas influyeron en las situaciones observadas.

Se adopta una clase de investigación cuantitativa para una comprensión integral.

- **Componente cuantitativo:** Se mide la frecuencia y magnitud de las dificultades (retrasos en la entrega de alimentos, porcentaje de incumplimiento contractual, ejecución presupuestal, quejas de beneficiarios y cobertura presupuestal), Al igual se identifica en la ejecución presupuestal recursos asignados y entregados en términos de tiempo y cubrimiento de estudiantes. Esto permite cuantificar el impacto de los problemas y entregar análisis estadísticos. Las matrices de análisis lógico permiten identificación de problemas y desde allí se construyen estrategias ofensivas, defensivas, estratégicas y de reorientación

Método

El método es analítico retrospectivo, enfocado en la disección de dificultades pasadas y presentes dentro del periodo 2022–2024. De lo analítico se desglosan las dificultades identificadas en componentes básicos (tipo de falla, momento de ocurrencia, actores involucrados, factores presupuestales y de cobertura), buscando patrones de recurrencia y estableciendo relaciones causales entre fallas y sus orígenes. Desde lo retrospectivo se examinan datos históricos y registros del PAE las cuales identifican la evolución de las dificultades en el periodo establecido.

Técnicas de investigación

- **Revisión y Análisis Documental:** Análisis exhaustivo de documentación relacionada con el PAE en los municipios de estudio, incluyendo contratos y adendas (cláusulas problemáticas, incumplimientos y procesos de liquidación), asignaciones presupuestales

y gestiones contractuales. Se revisan informes de supervisión y auditoría para detectar hallazgos, recomendaciones y seguimiento a irregularidades; registros presupuestales y de ejecución para desde allí evaluar la eficiencia en disponibilidad y gasto de recursos. Se consulta el SIMAT para analizar cobertura y portales como SIA OBSERVA y SECOP I y II para obtener información contractual y de ejecución de recursos del PAE.

Capítulo 4. Resultados

Reseñar la normatividad y fundamentación epistemológica del programa de alimentación escolar.

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) constituye una de las políticas públicas más relevantes en Colombia para garantizar la permanencia educativa y la protección integral de la niñez, debido a su importancia que radica en la articulación de la educación con la seguridad alimentaria, la equidad territorial y la justicia social. De manera que, a lo largo de las últimas décadas, el PAE ha evolucionado desde un enfoque asistencial hacia un instrumento de garantía de derechos fundamentales, sustentado en un marco normativo robusto y en una fundamentación epistemológica que lo proyecta como política estructural (Ver figura 2).

En consecuencia, este documento presenta una reseña ampliada sobre la normatividad que regula el PAE y la evolución conceptual que lo ha transformado en un servicio público complementario a la educación, además, se analizan las obligaciones del Estado, la arquitectura institucional, la descentralización operativa y las tensiones entre el marco jurídico y los enfoques

académicos emergentes. Asimismo, se propone una reflexión crítica sobre los retos que enfrenta el programa en términos de equidad y eficiencia administrativa.

Dentro de este orden de ideas, el PAE se encuentra respaldado por un entramado jurídico que le otorga legitimidad y define sus alcances, de este modo, este marco normativo puede organizarse en tres niveles: constitucional, legal y reglamentario. En primer lugar, la Constitución Política de 1991, en su artículo 44 consagra la protección reforzada de la niñez y establece el derecho fundamental a la educación, así como, determina que la alimentación escolar se vincula directamente con la permanencia educativa, pues sin condiciones básicas de nutrición es imposible garantizar el acceso efectivo al aprendizaje.

En segundo lugar, la Ley 715 de 2001 regula la distribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, de manera que esta norma otorga a los municipios y departamentos la responsabilidad de ejecutar el PAE, lo que refuerza la descentralización administrativa; en tercer lugar, la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia) reafirma la obligación estatal de garantizar condiciones de bienestar integral para niños, niñas y adolescentes en el cual incluye la alimentación adecuada como componente esencial.

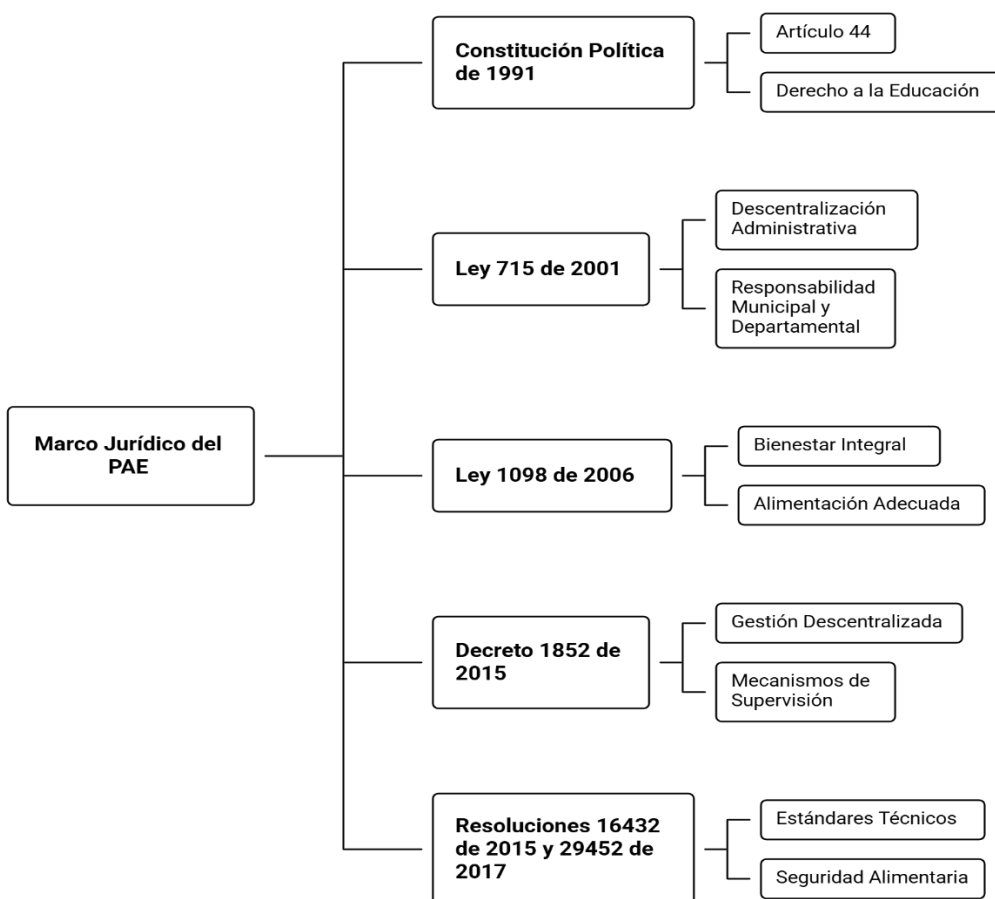
Posteriormente, el Decreto 1852 de 2015 establece lineamientos operativos y administrativos, precisando la descentralización de la gestión y la necesidad de mecanismos de supervisión en lo referente al PAE. Asimismo, las Resoluciones No. 16432 de 2015 y No. 29452 de 2017 del MEN fijan estándares técnicos de calidad, nutrición y seguridad alimentaria, en la cual aseguran la uniformidad en la prestación del servicio.

Por ello, este conjunto normativo permite ubicar al PAE como un servicio público complementario a la educación, y no como un programa asistencial aislado, de manera que la

normatividad refleja la transición hacia un modelo de política pública integral, donde la alimentación escolar se reconoce como un derecho y no como un beneficio condicionado.

Figura 2.

Marco jurídico del Programa de Alimentación Escolar (PAE)



Nota: Basado en el marco jurídico de Colombia 1991-2017.

Por otra parte, la revisión normativa permitió clasificar las responsabilidades estatales en tres grandes dimensiones, que se complementan entre sí y configuran la arquitectura del programa como la Obligación de garantía que consiste en que el Estado debe asegurar la provisión continua y adecuada de alimentos, vinculando el PAE con el derecho fundamental a la educación y la alimentación, lo que implica reconocer la alimentación escolar como un derecho exigible y no como un beneficio discrecional.

A su vez, la obligación operativa se refiere a la gestión administrativa del programa, que incluye la contratación de operadores, la logística de distribución y la supervisión del servicio, de

este modo, se evidencian retos de transparencia y eficiencia, pues la operación del PAE ha estado históricamente marcada por problemas de corrupción y deficiencias en la ejecución.

Finalmente, la obligación técnica exige cumplir con los estándares nutricionales y sanitarios definidos por el Ministerio de Educación y el ICBF, lo que busca garantizar que los alimentos entregados sean seguros, nutritivos y culturalmente adecuados. Por lo tanto, estas tres dimensiones muestran que el PAE no se limita a la entrega de raciones, sino que constituye un entramado institucional que busca calidad, equidad y sostenibilidad. Además, permiten evaluar el programa desde una perspectiva integral, que combina derechos, gestión y técnica.

Más adelante, el análisis epistemológico evidencia una evolución conceptual del programa, que puede dividirse en tres etapas como la inicial, la de transición y la actual (ver figura 3). En primer lugar, la fase inicial, se puede concebir como estrategia para reducir la deserción escolar, con un enfoque predominantemente asistencial, es decir, el PAE se entiende como un mecanismo paliativo, destinado a mitigar la pobreza y a incentivar la asistencia a clases.

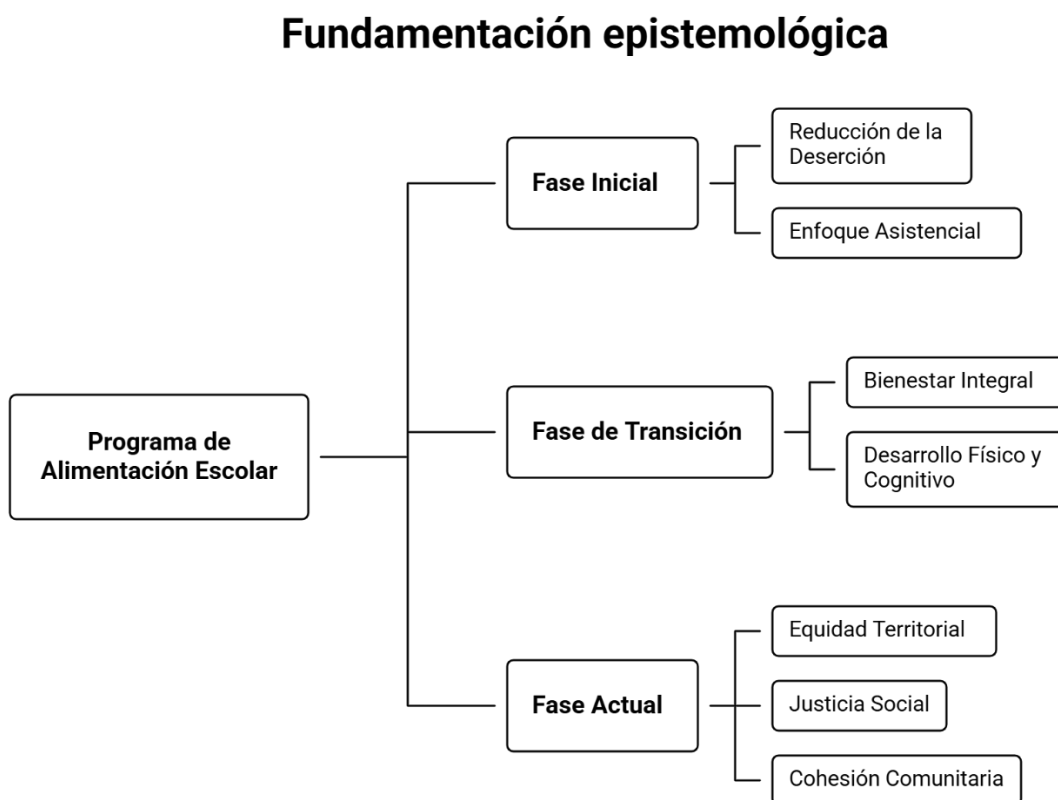
Seguidamente, la etapa de transición está orientada hacia el bienestar integral, en la que la alimentación se vincula con la salud, el desarrollo social y la calidad educativa, en la cual se reconoce que la alimentación escolar no solo combate la deserción, sino que contribuye al desarrollo físico y cognitivo de los estudiantes.

Para finalizar, la fase actual se consolida como garantía material de derechos fundamentales, donde el PAE se reconoce como instrumento de equidad territorial y de permanencia escolar, debido a que el programa se proyecta como política estructural, vinculada con la justicia social y la cohesión comunitaria. Por esta razón, este tránsito revela un proceso de maduración conceptual, donde el PAE deja de ser un mecanismo asistencial para convertirse en

una política pública integral, en la cual la epistemología del programa se nutre de enfoques de derechos humanos, equidad social y desarrollo sostenible.

Figura 3.

Fundamentación epistemológica



Por otro lado, el diseño institucional del PAE otorga a las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) la responsabilidad directa de su operación y supervisión, dado que, la descentralización se convierte en un factor determinante porque fortalece la autonomía local, permite adaptar el programa a las realidades territoriales y evidencia desigualdades administrativas, debido a que no todos los municipios cuentan con la misma capacidad para cumplir los lineamientos nacionales.

Al mismo tiempo, la correlación entre normatividad y capacidades territoriales muestra que ciertos mandatos legales requieren mayor capacidad técnica y administrativa para ser

implementados, por ejemplo, garantizar estándares nutricionales exige infraestructura adecuada, personal capacitado y sistemas de supervisión eficientes, lo que no siempre está disponible en municipios con bajos recursos.

En este sentido, la descentralización plantea un dilema: mientras fortalece la autonomía, también puede profundizar las desigualdades territoriales, lo que quiere decir que, la eficacia del PAE depende, entonces, de la capacidad institucional de cada entidad territorial para materializar las obligaciones que la ley les impone.

Por su parte, el análisis comparativo entre el marco jurídico y los enfoques académicos emergentes permite observar coincidencias y tensiones. En primer lugar, las coincidencias, tanto la normatividad como la literatura académica reconocen al PAE como instrumento de garantía de derechos y de permanencia escolar. En segundo lugar, las tensiones mientras la norma enfatiza en estándares técnicos y operativos, los enfoques académicos destacan las desigualdades territoriales y la necesidad de mayor eficiencia administrativa.

Cabe destacar que el PAE enfrenta múltiples retos que deben ser abordados para consolidarlo como política estructural, por ejemplo, la equidad territorial busca garantizar que todos los municipios, independientemente de su capacidad administrativa, puedan cumplir los lineamientos nacionales, a esto se le suma la transparencia y eficiencia que contribuyen a superar los problemas de corrupción y deficiencias en la contratación de operadores.

Asimismo, es fundamental la adaptación cultural y nutricional para asegurar que los alimentos entregados sean adecuados a las costumbres locales y cumplan con estándares nutricionales. A su vez, la sostenibilidad financiera es necesaria para garantizar recursos suficientes y estables para la operación del programa.

No obstante, la articulación interinstitucional ayuda a fortalecer la coordinación entre el Ministerio de Educación, el ICBF y las entidades territoriales, de este modo, estos retos muestran que el PAE no es solo un programa de alimentación, sino una política pública compleja que requiere articulación, capacidad institucional y compromiso social.

En suma, el PAE es hoy un servicio público complementario a la educación, cuya eficacia depende tanto de la claridad normativa como de la capacidad institucional de las entidades territoriales para materializar sus obligaciones, por eso, la consolidación del programa exige superar retos de equidad, transparencia y sostenibilidad, lo que implica un esfuerzo conjunto entre el Estado, la sociedad civil y los entes gubernamentales.

Elaborar matrices de análisis de inversión y ejecución del programa e implementar técnicas investigativas que permitan evidencias cualitativas y cualitativas.

Tabla 1.

Matriz de análisis de procesos SECOP

MUNICIPIO	AÑO	# PROCESO SECOP	OBJETO	VALOR SECOP	FECHA	RACIONES	COBERTURA
SAN ANTONIO	2022	SA-007-2022	CONTRATAR LA PRESTACION DEL SERVICIOS DE ALIMENTACION ESCOLAR COMPLEMENTO ALIMENTARIO-SEGUN RESOLUCION 0335DE 2021 A LOS ESTUDIANTES MATRICULADOS EN LAS SEDES EDUCATIVAS OFICIALES DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO TOLIMA.	\$ 112.529.000,00	No disponible	No disponible	No disponible
	2023	SAMC-006-2023	CONTRATAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR COMPLEMENTO ALIMENTARIO – SEGÚN RESOLUCION 0335 DE 2021 A LOS ESTUDIANTES MATRICULADOS EN LAS SEDES EDUCATIVAS OFICIALES DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO TOLIMA	\$ 147.823.000,00	18/07/2023	83 días	274 raciones (estudios previos, p.27)

ARMERO- GUAYABAL	2024	SAMC-004-2024	CONTRATAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR COMPLEMENTO ALIMENTARIO – SEGÚN RESOLUCION 0335 DE 2021 A LOS ESTUDIANTES MATRICULADOS EN LAS SEDES EDUCATIVAS OFICIALES DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO TOLIMA	\$ 147,078,400	Duración del contrato 23/04/2024 11/04/2024	112 días	196 raciones
	2022	SAMC-012-2022	CONTRATAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR PARA ESTUDIANTES DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES DEL MUNICIPIO DE ARMERO GUAYABAL, TOLIMA	\$ 100,382,692	Duración del contrato 30/08/2022 01/09/2022	61 días	431 cupos 431 raciones (estudios previos, p.17)
	2023	SAMC-010-2023	CONTRATAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR PARA ESTUDIANTES DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES DEL MUNICIPIO DE ARMERO GUAYABAL, TOLIMA	\$ 88,587,000	18/07/2023	90 días	193 raciones (estudio previo, p.18)
	2024	SAMC-005-2024	PRESTACIÓN DE SERVICIO DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN LA MODALIDAD DE COMPLEMENTO ALIMENTARIO INDUSTRIALIZADO PARA LOS ESTUDIANTES DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE ARMERO GUAYABAL TOLIMA (Manifestación	\$ 73.294.500,00	30/11/2024	30 días	373 raciones (estudio previo p.13)

FLANDES	2022	LP-001-2022	CONTRATAR EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR, A TRAVÉS DEL CUAL SE ENTREGA EL COMPLEMENTO ALIMENTARIO A NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES REGISTRADOS EN EL SISTEMA INTEGRADO DE MATRÍCULA SIMAT DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES DEL MUNICIPIO DE FLANDES, TOLIMA, DE ACUERDO CON LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) EXPEDIDOS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	\$ 699.278.000,00	Firma del contrato 3/02/2022	131 días	205.670 raciones 1570 Cupos (estudio previo, p.12)
	2023	LP-001-2023	CONTRATAR LA PRESTACION DE SERVICIOS PARA EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR, A TRAVÉS DEL CUAL SE ENTREGA EL COMPLEMENTO ALIMENTARIO A NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES REGISTRADOS EN EL SISTEMA INTEGRADO DE MATRÍCULA SIMAT DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES DEL MUNICIPIO DE FLANDES, TOLIMA, DE ACUERDO CON LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) EXPEDIDOS POR EL	\$ 499.109.280,00	Firma de contrato 23/03/2023	74 días	116.180 raciones 1.570 Cupos (estudio previo p.8)

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL						
2024	SAMC-095-2024	CONTRATAR LA PRESTACION DE SERVICIOS PARA EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR, A TRAVÉS DEL CUAL SE ENTREGA EL COMPLEMENTO ALIMENTARIO A NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES REGISTRADOS EN EL SISTEMA INTEGRADO DE MATRÍCULA SIMAT DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES DEL MUNICIPIO DE FLANDES, TOLIMA, DE ACUERDO CON LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) EXPEDIDOS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	\$ 196.730.073,54	Firma del contrato 26/04/2024	26 días	37.206 raciones 1.431 Cupos (estudio previo, p.31)
	SAMC-140-2024	CONTRATAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE ESCOLAR A ESTUDIANTES DE LAS INSTITUCIONES Y SEDES EDUCATIVAS OFICIALES DE LA ZONA RURAL Y URBANA DEL MUNICIPIO DE FLANDES, TOLIMA	354.574.812	Duración del contrato 06/04/2024 06/05/2024 DESIERTO	64 días	38 viajes 688 Cupos (estudio previo, pp.11-13)
	SAMC-179-2024	CONTRATAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE ESCOLAR A ESTUDIANTES DE LAS INSTITUCIONES Y SEDES EDUCATIVAS OFICIALES DE LA ZONA RURAL Y URBANA	\$ 250.200.000,00	Firma del contrato 23/09/2024	64 días	38 viajes 688 Cupos (estudio previo, pp.11-13)

DEL MUNICIPIO DE FLANDES,
TOLIMA

		PRESTACION DE SERVICIOS PARA EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR, A TRAVÉS DEL CUAL SE ENTREGA EL COMPLEMENTO ALIMENTARIO A NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES REGISTRADOS EN EL SISTEMA INTEGRADO DE MATRÍCULA SIMAT DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES DEL MUNICIPIO DE FLANDES, TOLIMA, DE ACUERDO CON LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) EXPEDIDOS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	\$ 244.128.030,30	Firma del contrato 31/10/2024	38 días	46.170 raciones 1.215 Cupos (análisis del sector, p.30)
--	--	--	----------------------	-------------------------------------	---------	---

AMBALEMA	2022	MC - 018 - 2022	CONTRATAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALIMENTACION ESCOLAR PARA BRINDAR COMPLEMENTO ALIMENTARIO (RACION INDUSTRIALIZADA conforme a la Resolución 00335 de 2021) A ESTUDIANTES, DEL GRADO PREESCOLAR, MATRICULADOS EN LA INSTITUCION EDUCATIVA	\$ 27.576.444	Apertura y cierre de la convocatoria 08/03/2022 09/03/2022	0	403 raciones (estudio previo, contrato p.7)
----------	------	--------------------	--	---------------	--	---	--

NICANOR VELASQUEZ ORTIZ DEL MUNICIPIO DE AMBALEMA TOLIMA						
2023	PMC-015-2023	CONTRATAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALIMENTACION ESCOLAR PARA BRINDAR COMPLEMENTO ALIMENTARIO (REFRIGERIO CALIENTE PREPARADO EN SITIO) A ESTUDIANTES, DEL GRADO PRIMERO MATRICULADOS EN LA INSTITUCION EDUCATIVA NICANOR VELASQUEZ ORTIZ DEL MUNICIPIO DE AMBALEMA TOLIMA	\$ 31,894,200	Apertura y cierre de la convocatoria 26/04/2023 28/04/2023	0	5,640 raciones (estudio previo, p.12)
2024	MC-014-2024	CONTRATAR EL SUMINISTRO Y DISTRIBUCIÓN DE COMPLEMENTO INDUSTRIALIZADO PARA LOS NIÑOS Y NIÑAS ESCOLARIZADOS EN LAS INSTITUCION EDUCATIVA NICANOR VELASQUEZ ORTIZ DEL MUNICIPIO DE AMBALEMA, TOLIMA, DE ACUERDO A LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) EXPEDIDOS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	\$ 27.951.000,00	Apertura y cierre de la convocatoria 29/07/2024 31/07/2024	77 días	55 raciones (estudio previo p.12)

Nota: Tomado del SECOP periodo 2022-2024.

La matriz de análisis de proceso SECOP presenta un examen comparativo de los procesos contractuales relacionados con el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y, en algunos casos, con el servicio de transporte escolar, celebrados por los municipios de San Antonio, Armero-Guayabal, Flandes y Ambalema entre los años 2022 y 2024. El análisis refleja elementos clave de cada contratación: número de proceso, objeto contractual, valor, fechas relevantes, duración, cantidad de raciones o cupos atendidos y cobertura.

En primer lugar, el municipio de San Antonio en los tres años revisados (2022–2024), el municipio contrató la prestación del servicio de alimentación escolar bajo la modalidad de complemento alimentario, siguiendo la Resolución 0335 de 2021.

- El valor de los contratos aumenta progresivamente entre 2022 y 2023, aunque en 2024 se observa una leve reducción frente al año anterior.
- La duración de los servicios varía entre 83 y 112 días, lo cual refleja periodos de ejecución relativamente cortos con continuidad anual.
- La cobertura en raciones presenta una reducción: pasa de 274 raciones en 2023 a 196 en 2024. Esto sugiere una posible disminución en el número de estudiantes beneficiarios o en la intensidad del servicio.

En segundo lugar, el municipio de Armero- Guayabal también contrata el PAE de forma anual, manteniendo el mismo objetivo general: garantizar alimentación escolar a los estudiantes de instituciones oficiales.

- Entre 2022 y 2024 se observa una disminución constante en el valor de los contratos, lo cual puede obedecer a variaciones en la población estudiantil o ajustes presupuestales.

- Las raciones o cupos atendidos varían significativamente: mientras en 2022 se registraron 431 cupos, en 2023 baja a 193 raciones, pero en 2024 vuelve a incrementarse hasta 373 raciones.
- La duración de los contratos oscila entre 30 y 90 días, mostrando una planificación flexible y adaptada a la disponibilidad presupuestal del municipio.

En tercer lugar, el municipio de Flandes es el municipio con mayores montos contratados, con procesos de alimentación escolar complementados con contratos de transporte escolar.
- Los contratos del PAE en 2022 y 2023 muestran valores elevados debido al número de estudiantes atendidos (más de 1.500 cupos y más de 100.000 raciones en algunos años).
- En 2024 se presentan varios contratos, algunos para alimentación y otros para transporte escolar. Esto evidencia una operación más compleja y diversificada frente a los demás municipios analizados.
- Se registran procesos declarados desiertos (por ejemplo, uno de transporte escolar), lo cual muestra dificultades administrativas o de oferta en el mercado.
- Los tiempos de ejecución varían entre 26 y 131 días según el tipo de servicio.

Finalmente, el municipio de Ambalema presenta contrataciones de menor escala respecta a los demás municipios.
- Los contratos se orientan específicamente a estudiantes de una institución educativa, y la población beneficiaria es considerablemente más reducida.
- Los valores son inferiores a los del resto de municipios y las raciones asignadas se encuentran entre 403 y 5.640 según el año.

- Destaca que en 2022 y 2023 los procesos se ejecutan prácticamente de inmediato, pues las fechas de apertura y cierre coinciden con uno o dos días de diferencia.

Por lo tanto, los cuatro municipios cumplen con las directrices del Ministerio de Educación Nacional para el PAE, pero existe una marcada variabilidad en montos, población atendida y duración de los contratos en el cual se refleja que:

- Flandes presenta la mayor cobertura y los procesos más robustos, mientras que Ambalema refleja una gestión focalizada y de menor escala.
- Se identifican reducciones y fluctuaciones en raciones y valores contratados, lo cual puede estar relacionado con variaciones en matrícula, ajustes presupuestales o cambios en el tipo de complemento alimentario.
- La información permite evaluar el nivel de planeación, cobertura y ejecución presupuestal de cada municipio, así como la consistencia en la aplicación de la Resolución 0335 de 2021 y los lineamientos del PAE.

Posteriormente, los planes de desarrollo municipal para el periodo 2020–2023 incorporan dentro de sus líneas estratégicas del sector educativo diversas acciones orientadas a garantizar la permanencia escolar mediante la implementación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), estableciendo metas específicas de cobertura y número de beneficiarios por municipio (ver tabla 1).

Tabla 2.*Matriz planes de desarrollo*

MUNICIPIO	PLAN DE DESARROLLO	LÍNEA ESTRATÉGICA	PROGRAMA	PRODUCTO	# DE BENEFICIARIOS
SAN ANTONIO	PLAN DE DESARROLLO SAN ANTONIO POR BUEN CAMINO 2020-2023 - DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO TOLIMA (p.132)	UN CAMINO DE OPORTUNIDADES PARA LA EQUIDAD SOCIAL Y REDUCCION DE LA POBREZA	Programa 1. Calidad, Cobertura y Fortalecimiento de la Educación inicial, preescolar, básica y media	Servicio de apoyo a la permanencia con alimentación escolar	1.450
ARMERO-GUAYABAL	OPORTUNIDADES PARA TODOS MUNICIPIO ARMERO GUAYABAL 2020-2023 (pp.62-67)	SECTOR EDUCACIÓN	Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media	Servicio de apoyo a la permanencia con alimentación escolar	1.200
FLANDES	POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE ESARROLLO MUNICIPAL "FLANDES AVANZARA "2020- 2023 (pp.21-23)	Flandes Avanzará en el bienestar de sus familias	Programa Avanzando con cobertura y calidad para la educación de los flamencos.	Beneficiar anualmente a 1400 estudiantes con el programa de alimentación escolar	1.400
AMBALEMA	AMBALEMA "ACCIONES PARA VOLVER A CREER" 2020-2023(p.57)	SECTOR EDUCACIÓN	Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media	Raciones contratadas para apoyo a la permanencia con alimentación escolar.	4.800

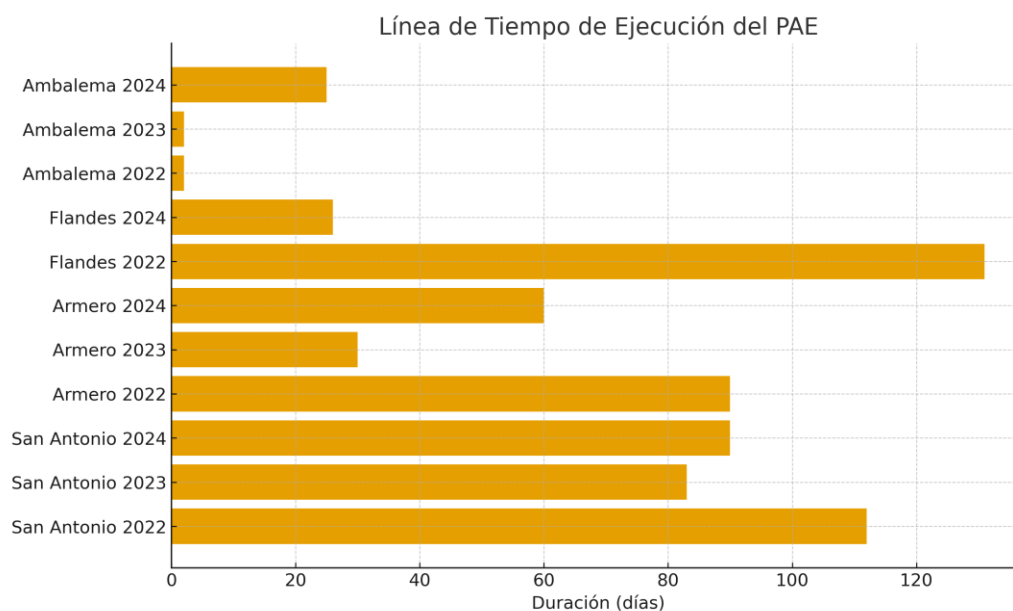
Nota: Tomado de los planes de desarrollo municipales de San Antonio, Armero-Guayabal, Flandes y Ambalema, periodo 2022-2024.

Al analizar los planes de desarrollo de San Antonio, Armero-Guayabal, Flandes y Ambalema, se evidencia que todos los municipios incluyen dentro de sus apuestas estratégicas el fortalecimiento de la educación inicial, básica y media, integrando como componente fundamental el suministro de alimentación escolar, entre los resultados se encontraron que:

- San Antonio fija como meta atender a 1.450 estudiantes mediante el servicio de alimentación escolar, enmarcado en una estrategia que busca reducir la pobreza y ampliar las oportunidades sociales.
- Armero-Guayabál incorpora este servicio dentro de su línea del sector educativo, con un alcance proyectado de 1.200 beneficiarios, enfocado en mejorar la calidad y ampliar la cobertura educativa.
- Flandes propone beneficiar cada año a 1.400 estudiantes, articulando el PAE a un programa orientado al bienestar familiar y a la mejora continua de los aprendizajes.
- Ambalema, por su parte, plantea la contratación de raciones para respaldar la permanencia escolar, con una meta de 4.800 beneficiarios, siendo este el municipio con la mayor proyección cuantitativa dentro del periodo analizado.

En conclusión, estos planes de desarrollo muestran que el PAE es una herramienta transversal para garantizar la asistencia y continuidad educativa, así como para promover condiciones equitativas de acceso en las instituciones oficiales.

Por su parte, se presenta la siguiente figura 4 que representa la duración de los contratos del PAE por municipio entre 2022 y 2024.

Figura 4.*Análisis del PAE - Línea de Tiempo de Ejecución*

La línea de tiempo muestra diferencias sustanciales en la ejecución contractual del PAE entre los municipios por lo que demuestra que:

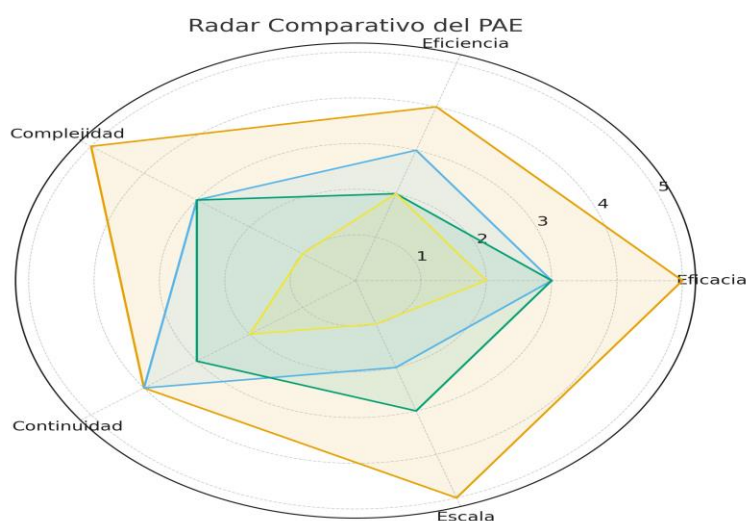
- Flandes presenta los periodos más extensos de prestación del servicio (hasta 131 días), lo que evidencia mayor capacidad operativa y estabilidad.
- San Antonio mantiene duraciones relativamente estables, con ligeras variaciones año a año.
- Armero-Guayabal evidencia contratos significativamente más cortos en 2023 y recuperación parcial en 2024, lo que puede indicar restricciones presupuestales o ajustes en la planeación.

- Ambalema destaca por tener ejecuciones inmediatas en 2022–2023 (1–2 días), lo cual sugiere procesos muy focalizados y de menor escala.

De manera similar, se presenta la figura 5 del radar que muestra el desempeño relativo de cada municipio en cinco dimensiones clave del PAE.

Figura 5.

Radar comparativo del PAE



El radar evidencia un perfil comparativo claro en el cual se evidencia:

- Flandes alcanza los puntajes más altos en eficacia, y complejidad operativa, mostrando el modelo PAE más robusto del conjunto.
- San Antonio presenta un nivel medio de desempeño, con buena continuidad, pero menor escala.
- Armero exhibe un perfil irregular, con fortalezas en complejidad, pero debilidades en eficiencia.

- Ambalema presenta el modelo más focalizado y reducido, consistente con su tamaño poblacional y alcance operativo.

Lo evaluado obedece a factores como tiempos de contratación por Municipio, montos de recursos invertidos por estos, coberturas garantizadas respecto de las poblaciones estudiantiles beneficiarias, procurando plantear un contraste entre los Entes territoriales Flandes, Ambalema, San Antonio y Armero Guayabal.

En términos metodológicos, el radar comparativo del Programa de Alimentación Escolar (PAE) se configura como un dispositivo de representación multivariable, orientado a sintetizar y contrastar, en un mismo plano analítico, el desempeño relativo de los municipios objeto de estudio (Flandes, San Antonio, Armero y Ambalema). De manera que su incorporación responde a la necesidad de traducir información cualitativa y documental en una estructura visual comparable, sin reducir la complejidad inherente a la implementación territorial del programa.

Bajo este marco, la construcción del radar se sustentó en la definición previa de cinco dimensiones analíticas estratégicas: eficacia, eficiencia, complejidad, continuidad y escala. Seguidamente, dichas dimensiones no fueron seleccionadas de manera arbitraria; por el contrario, derivan de categorías recurrentes identificadas en la revisión documental, así como de criterios operativos que inciden de forma directa en la materialización del PAE a nivel local.

A partir de lo anterior, se procedió a un proceso de sistematización y valoración cualitativa estandarizada, mediante el cual la información recolectada proveniente de contratos, informes institucionales y matrices de análisis fue organizada en niveles de desempeño relativo. En efecto, cada dimensión fue ponderada bajo una escala homogénea (por ejemplo, bajo, medio

y alto), lo cual permitió establecer equivalencias analíticas entre municipios, para así evitar interpretaciones aisladas.

En este orden de ideas, los valores asignados fueron posteriormente proyectados en un gráfico radial (ver figura 5), donde cada eje corresponde a una dimensión específica y su extensión refleja el nivel alcanzado por cada municipio. De este modo, la configuración poligonal resultante no solo evidencia el comportamiento individual de cada caso, sino que, fundamentalmente, posibilita una lectura comparativa simultánea.

Ahora bien, con el propósito de garantizar claridad interpretativa, el radar incorpora cuatro codificaciones cromáticas diferenciadas, cada una asociada a un municipio específico. Así, cada color permite identificar de manera inmediata el perfil de desempeño territorial, lo cual facilita la superposición de resultados sin perder trazabilidad analítica. Desde este punto de vista, esta decisión gráfica no es meramente estética; por el contrario, cumple una función epistemológica al hacer visible la divergencia estructural entre contextos locales, especialmente en escenarios donde las capacidades institucionales son heterogéneas.

Desde una perspectiva interpretativa, resulta relevante señalar que la expansión del polígono hacia los extremos del radar indica un mayor nivel de desarrollo o consolidación en la dimensión evaluada, mientras que las contracciones evidencian restricciones, discontinuidades o debilidades en la implementación del programa. En consecuencia, la lectura del radar no debe entenderse en términos absolutos, sino relacionales, en tanto permite identificar brechas territoriales, asimetrías de gestión y patrones diferenciados de ejecución.

En suma, el radar comparativo trasciende su función descriptiva para constituirse en una herramienta analítica de apoyo, que posibilita integrar múltiples variables en una sola representación, lo que permite fortalecer la interpretación crítica de los resultados. No obstante, conviene precisar que su alcance no radica en medir eficiencia o eficacia en sentido econométrico, sino en evidenciar configuraciones territoriales del PAE, lo cual aporta elementos para una comprensión más compleja y situada de su implementación.

Por otra parte, como técnica que nos permite analizar los datos por municipio conforme a su incidencia en el PAE, la siguiente matriz PESTEL analiza los factores políticos, económicos, sociales, tecnológicos, ambientales y legales que influyeron en la implementación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en los municipios de Flandes, San Antonio, Ambalema y Armero-Guayabal entre 2022 y 2024, para comprender cómo estas condiciones externas incidieron en su funcionamiento, cobertura y calidad del servicio (ver tabla 3).

Tabla 3.

Matriz PESTEL – Programa de Alimentación Escolar (PAE)

Categoría	Componente
Político	Lineamientos nacionales del PAE emitidos por el MEN.
	Cambios de gobierno municipal que afectan continuidad contractual.
	Priorización del bienestar estudiantil y permanencia escolar
	Riesgo de politización en selección de operadores o proveedores.
	Supervisión de entes de control (Contraloría, Procuraduría).
	Dependencia de decisiones del nivel nacional para recursos.
Económico	Aumento en el costo de alimentos (inflación 2020–2024)
	Variaciones del dólar que encarecen insumos.
	Limitaciones presupuestales municipales.

	Dependencia de presupuesto nacional para cobertura.
	Intermediación en la cadena de suministros.
	Crisis económicas que afectan logística y precios.
Social	Incremento de población escolar vulnerable.
	Cambios en hábitos alimentarios.
	Baja participación de padres y comunidad como veedores.
	Percepción de calidad del servicio.
	Problemas sociales que dificultan entrega (inseguridad).
	Impacto de la pandemia en modalidades del PAE.
Tecnológico	Herramientas de trazabilidad digital para supervisión.
	Falta de sistemas digitales integrados en municipios.
	Limitaciones tecnológicas en sedes educativas.
	Avances en logística y seguimiento digital.
	Capacitación insuficiente en manipulación y tecnologías.
Ambiental	Condiciones climáticas que afectan cosechas.
	Vías deterioradas por invierno que afectan entregas.
	Requerimientos ambientales para disposición de residuos.
	Riesgos sanitarios que afectan inocuidad.
	Necesidad de prácticas sostenibles en empaques y transporte.
Legal	Decreto 1852 de 2015 sobre lineamientos del PAE.
	Normas sanitarias del Invima y BPM.
	Ley 80 y 1150 de contratación estatal.
	Ley de compras públicas locales.
	Riesgos sancionatorios por incumplimientos.
	Manuales técnicos del MEN obligatorios.

La matriz PESTEL evidencia que el Programa de Alimentación Escolar está fuertemente condicionado por dinámicas externas que, en conjunto, determinan su eficacia y continuidad. En primer lugar, el componente político refleja que el PAE depende de lineamientos nacionales y de la estabilidad administrativa en los municipios, debido a que cada cambio de gobierno tiende a modificar prioridades, lo que puede afectar la continuidad contractual y generar riesgos de politización en la asignación de operadores.

Además, la vigilancia de los organismos de control demanda una gestión rigurosa y transparente, dado que los recursos están sujetos a decisiones del nivel central, mientras que, en el componente económico, la matriz muestra que el incremento sostenido del costo de los alimentos, la inflación y la variación del dólar impactan directamente el presupuesto disponible. A esto se suma la limitada capacidad fiscal de los municipios, la intermediación en el suministro y las crisis económicas del periodo, lo que en conjunto presiona la sostenibilidad financiera del programa y obliga a ajustar frecuencias, menús o logística.

Más adelante, el componente social, demuestra que la creciente población escolar vulnerable incrementa la demanda del servicio, de igual forma, los cambios en los hábitos alimentarios y la baja participación de la comunidad dificultan el control social y la apropiación del programa, a su vez, se aprecia que problemas como la inseguridad y los efectos de la pandemia alteraron la distribución de los alimentos y obligaron a modificar las modalidades de entrega.

Respecto al componente tecnológico, se determina un escenario desigual porque, aunque existen herramientas que facilitan la trazabilidad, muchos municipios no cuentan con sistemas integrados ni con la infraestructura necesaria en las sedes educativas, lo que limita el monitoreo y

reduce la eficiencia operativa, a esto se le suma la necesidad de fortalecer las capacidades del personal en el uso de tecnologías y en buenas prácticas de manipulación.

En cuanto al componente ambiental, la matriz muestra que factores como el clima, la afectación de vías y los riesgos sanitarios repercuten directamente en la calidad e inocuidad de los alimentos, a ello se añaden los requerimientos de manejo adecuado de residuos y la necesidad de promover prácticas sostenibles en los empaques y en el transporte, especialmente en zonas rurales.

Finalmente, el componente legal pone de relieve un marco normativo amplio y exigente, es decir, el PAE está regulado por decretos, leyes de contratación, normas sanitarias y manuales técnicos que deben cumplirse estrictamente, dado que el incumplimiento puede derivar en sanciones, lo cual implica que los operadores y los entes territoriales deben manejar procesos contractuales, sanitarios y administrativos con precisión y coherencia.

Por otra parte, la siguiente Matriz DOFA del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en los municipios de Flandes, San Antonio, Ambalema y Armero-Guayabal durante el periodo 2022–2024, busca identificar cómo las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas condicionaron su ejecución, su cobertura y la calidad del servicio ofrecido a la comunidad educativa (ver tabla 4).

Tabla 4.

Matriz DOFA Programa de Alimentación Escolar (PAE)

Fortalezas (F)	Debilidades (D)
• Existencia del PAE como política pública nacional.	• Retrasos en contratación.
• Operadores con experiencia regional.	• Supervisión limitada.
• Articulación con instituciones educativas.	• Infraestructura rural insuficiente.
	• Bajas inspecciones.

• Comités escolares activos.	• Problemas logísticos en zonas dispersas.
• Infraestructura básica instalada.	• Participación comunitaria débil.
• Mejora en estándares de calidad.	• Registros inconsistentes.
Oportunidades (O)	Amenazas (A)
• Incremento de recursos nacionales.	• Variación de precios.
• Compras públicas locales.	• Intermediación excesiva.
• Programas de bienestar estudiantil.	• Riesgos de corrupción.
• Apoyo de organismos de control.	• Operadores limitados en zonas difíciles.
• Herramientas de trazabilidad digital.	• Problemas de seguridad y vías.
• Programas complementarios de nutrición.	• Riesgos sanitarios y suspensión escolar.

La matriz DOFA permite observar que el PAE funciona en un entorno donde convergen factores internos y externos que inciden directamente en su desempeño, por ello, en las fortalezas, se destaca que el programa cuenta con el respaldo de una política pública consolidada a nivel nacional, lo que garantiza un marco estable de actuación, a ello se suma la presencia de operadores con trayectoria regional y la articulación con las instituciones educativas, lo cual facilita la coordinación diaria. Asimismo, los comités escolares activos, la infraestructura básica instalada y la mejora progresiva de los estándares de calidad evidencian una estructura que favorece la continuidad del servicio.

Sin embargo, estas ventajas contrastan con las debilidades identificadas, entre las que sobresalen los retrasos en los procesos de contratación y la limitada capacidad de supervisión municipal, aspectos que generan vacíos en el control operativo, además, la infraestructura rural insuficiente, las pocas inspecciones, los problemas logísticos en zonas dispersas y la baja participación de la comunidad dificultan asegurar un servicio homogéneo. A ello se agrega la

inconsistencia en los registros, lo que reduce la precisión del seguimiento administrativo y nutricional.

En relación con las oportunidades, la matriz evidencia un escenario favorable que podría potenciar el alcance del programa, por ejemplo, el aumento de los recursos nacionales y la posibilidad de fortalecer las compras públicas locales permiten mejorar el abastecimiento y dinamizar la economía del territorio. Más adelante, los programas de bienestar estudiantil, el acompañamiento de los organismos de control, las herramientas digitales de trazabilidad y las iniciativas complementarias en nutrición abren espacios para elevar la eficacia, la transparencia y el impacto social del PAE.

No obstante, estas posibilidades se ven tensionadas por las amenazas externas, entre ellas se encuentran la variación constante en los precios de alimentos, la intermediación excesiva en la cadena de suministro y los riesgos de corrupción, todos factores que pueden encarecer o desviar recursos esenciales. Del mismo modo, la operación en zonas de difícil acceso, la inseguridad y el deterioro de las vías representan un desafío para la distribución, por lo tanto, los riesgos sanitarios y la suspensión de la actividad escolar como ocurrió durante la pandemia afectan directamente la continuidad y la inocuidad del servicio.

Posteriormente, las estrategias derivadas de la Matriz DAFO del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en los municipios de Flandes, San Antonio, Ambalema y Armero-Guayabal, analizan cómo la combinación de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas orienta decisiones para mejorar la eficiencia, la transparencia y la continuidad del servicio entre 2022 y 2024 (ver tabla 5).

Tabla 5.

Matriz DAFO – Estrategias

FO (Fortalezas + Oportunidades)	Apoyar compras públicas locales con operadores experimentados.
	Integrar lineamientos del PAE con herramientas digitales.
	Fortalecer comités escolares articulados a programas de salud.
	Potenciar infraestructura con nuevos recursos nacionales.
DO (Debilidades + Oportunidades)	Usar trazabilidad digital para mejorar supervisión
	Gestionar recursos para mejorar infraestructura.
	Promover compras locales para disminuir fallas logísticas.
	Fortalecer participación comunitaria con apoyo institucional.
FA (Fortalezas + Amenazas)	Mejorar controles de entrega apoyados por organismos de control.
	Comités escolares como barrera contra corrupción.
	Operadores experimentados para mitigar volatilidad de precios.
	Lineamientos técnicos como soporte ante riesgos sanitarios.
DA (Debilidades + Amenazas)	Infraestructura instalada para reducir afectaciones logísticas.
	Crear plan de supervisión para prevenir corrupción.
	Priorizar inversión en infraestructura para reducir riesgos.
	Crear rutas logísticas alternativas en zonas críticas.
	Fortalecer veeduría ciudadana frente a prácticas irregulares.
	Automatizar registros para reducir fallos ante volatilidad

Las estrategias de la Matriz DAFO permiten visualizar rutas de acción que equilibran las ventajas internas del programa con los desafíos que enfrenta en su entorno, por ejemplo, en el grupo FO (Fortalezas + Oportunidades), se observa que las capacidades ya instaladas como la experiencia de los operadores, la presencia de comités escolares y la existencia de una infraestructura mínima pueden aprovecharse para impulsar iniciativas que amplíen el impacto del PAE.

De este modo, combinar la experiencia operativa con las compras públicas locales favorece una cadena de suministro más estable, mientras que integrar los lineamientos del programa con herramientas tecnológicas fortalece la trazabilidad. A su vez, la articulación de los comités escolares con programas de salud y la inversión de nuevos recursos nacionales permiten mejorar tanto el monitoreo nutricional como la calidad de las instalaciones.

Por su parte, las estrategias DO (Debilidades + Oportunidades) apuntan a transformar carencias internas mediante las posibilidades del entorno, de manera que, la trazabilidad digital surge como un recurso clave para superar la limitada supervisión y corregir inconsistencias en los registros, asimismo, gestionar más recursos contribuye a cerrar brechas de infraestructura, mientras que la promoción de compras locales reduce los problemas logísticos en áreas dispersas. Junto con ello, el fortalecimiento de la participación comunitaria y la intervención activa de los organismos de control constituyen mecanismos para consolidar un sistema de vigilancia más sólido y transparente.

En cuanto a las estrategias FA (Fortalezas + Amenazas), estas se orientan a emplear los elementos fuertes del programa como herramientas de protección frente a riesgos externos, por ejemplo, los comités escolares funcionan como un filtro que permite detectar irregularidades y contrarrestar riesgos de corrupción, a su vez, la experiencia de los operadores ayuda a enfrentar la volatilidad de precios, mientras que los lineamientos técnicos robustos sirven como guía ante eventos sanitarios imprevistos, por eso, la infraestructura existente, aunque básica, actúa como un soporte inicial para mitigar afectaciones logísticas derivadas de problemas de movilidad o seguridad.

En síntesis, las estrategias DA (Debilidades + Amenazas) buscan minimizar riesgos para combinar la atención a fallas internas con un manejo cuidadoso del entorno, de este modo, un

plan de supervisión continuo puede reducir las probabilidades de prácticas irregulares, de igual forma, priorizar la inversión en infraestructura disminuye la vulnerabilidad ante cierres viales o contingencias climáticas, así como, crear rutas alternas en zonas críticas garantiza la continuidad de las entregas, mientras que fortalecer la veeduría ciudadana refuerza la transparencia y automatizar registros permite reducir errores en contextos donde la volatilidad externa afecta la planeación.

**Capítulo 5 Proyecto de Ley para el Fortalecimiento del Programa de Alimentación
Escolar en los Municipios de Sexta Categoría**

Bogotá D.C., 06 de enero de 2026

Doctor

Secretario General de la Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto. Radicación Proyecto de Ley “Por la cual se crea
la estampilla para el fortalecimiento del Programa de
Alimentación Escolar y se dictan disposiciones en materia de
contratación estatal”.

En mi condición de Representante a la Cámara y en uso del derecho consagrado en los artículos 150, 151 y 154 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito a consideración el Proyecto de Ley de la referencia, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley 5ta de 1992.

Atentamente,

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY NO __ DE 2026 CÁMARA DE REPRESENTANTES

“Por la cual se crea la estampilla para el fortalecimiento del Programa de Alimentación Escolar y se dictan disposiciones en materia de contratación estatal”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1°. Objeto. Créase y emítase la Estampilla **PRO – ALIMENTACIÓN ESCOLAR** en Colombia.

Artículo 2°. Naturaleza jurídica. La Estampilla **PRO – ALIMENTACIÓN ESCOLAR** en Colombia, es una contribución parafiscal con destinación específica al fortalecimiento de la capacidad institucional de las Entidades Territoriales Certificadas para el programa de Alimentación Escolar en la garantía del cumplimiento eficiente, eficaz y efectivo de sus funciones orientadas a garantizar a los estudiantes de instituciones educativas oficiales el insumo alimentario adecuado y con ello prevenir la deserción escolar de los niños, niñas y adolescentes y sus familias en todo el territorio nacional.

Artículo 3°. Destinación de los recursos. Los recursos recaudados mediante este impuesto (estampilla) se destinarán para ampliar la cobertura durante todo el calendario escolar, del programa de alimentación escolar – PAE, para cuyo efecto se deberá:

- a) Desarrollar las operaciones jurídicas y financieras para la creación del impuesto municipal.

- b) Velar porque ingresen efectivamente a los municipios el valor de la presente Estampilla.
- c) Elaborar el presupuesto anual para determinar los ingresos y gastos del programa.
- d) Crear e implementar prácticas contractuales que permitan la participación de los productores agrícolas del sector y de las juntas de acción comunal.
- e) Rendir informes dirigido a los entes de control y a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UApA),

Parágrafo. Los dineros captados a través de esta normatividad no harán parte del presupuesto del Gobierno Nacional.

Artículo 4°. Hecho generador. Está constituido por todo contrato que adelanten todas las entidades territoriales, sujetas a la ley 80 de 1993.

Artículo 5°. Sujeto pasivo. El tributo está dirigido a todos los contratistas ya sean personas naturales o jurídicas que suscriban contratos con entidades públicas.

Artículo 6°. Sujeto activo. Cada entidad territorial municipio o departamento, dentro de su jurisdicción, será el sujeto activo del recaudo de la presente estampilla.

Artículo 7°. Base gravable y tarifa. La base gravable de la estampilla será por las suscripciones de los contratos sobre el 1.5% del valor de estos.

Artículo 8°. Causación. Es obligación de las entidades territoriales contratantes retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla definido por la presente de la presente ley y girar dichos recaudos a las secretarías de Hacienda de cada municipio.

Artículo 9º. Recaudo. Cada municipio deberá crear una cuenta especial, bajo su personería jurídica, con estructura administrativa necesaria para su operatividad bajo el sistema financiero de la institución. con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística con fines de interés público y asistencia social para recaudar y administrar los recursos provenientes de la Estampilla **PRO – ALIMENTACIÓN ESCOLAR**.

Artículo 10º. Control. Las Contralorías Departamentales ejercerán el control fiscal correspondiente.

Artículo 11º. Control político. El Congreso de la República podrá en cualquier momento, ejercer debate a las entidades territoriales sobre los recursos captados por concepto de la Estampilla formalizada en la presente ley.

Parágrafo. Las entidades territoriales presentarán un Informe de la Operación del Programa de Alimentación Escolar a cada departamento y a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UAPA) con la especificación de los recursos recibidos a través del Fondo y el detalle de la ejecución de los mismos.

Artículo 12. Otras disposiciones. Facúltese a Colombia Compra Eficiente para que en el marco de sus competencias se permita adoptar medidas en pro de que en las convocatorias públicas adelantadas por las entidades territoriales en materia contractual, se permita una participación más activa de la comunidad, planteando la posibilidad de facilitar la concurrencia de sus habitantes, al igual que otorgar factores de selección que tengan prelación sobre cualquier comerciante ajeno al territorio.

Artículo 13. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Atentamente,

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Representante a la Cámara

Exposición De Motivos

I. Objeto Proyecto De Ley

El proyecto de ley busca crear la Estampilla **Pro – Alimentación Escolar** en Colombia, es una contribución parafiscal con destinación específica al fortalecimiento de la capacidad institucional de las Entidades Territoriales Certificadas para el programa de Alimentación Escolar.

II. Justificación Del Proyecto De Ley

Esta iniciativa resulta completamente necesaria para lograr la eficacia del programa de alimentación escolar, dado que la finalidad del programa es garantizar a los estudiantes de instituciones educativas oficiales un insumo o suplemento alimentario adecuado, y con ello evitar la deserción escolar de los estudiantes, por lo cual se evidencia, que gran parte de las entidades estatales no pueden cubrir el programa con recursos del sistema general de participaciones, por lo cual se adelantan las actuaciones correspondientes para lograr una cobertura adecuada y eficaz, gravando los contratos suscritos con las entidades territoriales.

En el mismo sentido, se requiere realizar modificaciones en materia de contratación estatal, con la finalidad de propender un servicio de alimentación escolar con productos del sector, agrando costos y logrando una eficiencia en la inversión de los recursos del PAE.

En ese sentido, en aras de justificar la iniciativa, en primer lugar, se explicará el contexto del programa de alimentación escolar y el por qué no se está logrando una cobertura adecuada. En segundo lugar, se abordará la jurisprudencia nacional, así como la normativa nacional creada para proteger a los niños, niñas y adolescentes; y finalmente, en tercer lugar, se hablará acerca de la propuesta y cómo puede ayudar a los estudiantes de las instituciones educativas del país.

1. Condiciones Del Programa De Alimentación Escolar.

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) es una estrategia fundamental de protección social y equidad educativa. Su importancia radica en su capacidad para garantizar la seguridad alimentaria de millones de niños y jóvenes en condición de vulnerabilidad, especialmente en zonas rurales y marginadas. Al proporcionar una comida balanceada durante la jornada académica, el PAE no solo mitiga el hambre inmediata, sino que contribuye a mejorar la concentración, el rendimiento cognitivo y la permanencia escolar. Esto reduce las tasas de deserción y fortalece las oportunidades de aprendizaje, actuando como un mecanismo clave para romper ciclos de pobreza y asegurar que la nutrición no sea un obstáculo para el derecho a la educación. Además, el programa trasciende lo nutricional y se consolida como una herramienta de inclusión y bienestar integral.

Al vincular a comunidades, agricultores locales y familias en su ejecución, promueve entornos escolares protectores y fomenta la economía regional a través de compras públicas a pequeños productores. En un país con persistentes desafíos de desigualdad y malnutrición, el PAE opera como una red de apoyo esencial que no solo alimenta cuerpos, sino que construye

bases para el desarrollo humano, la productividad futura y la cohesión social, asegurando que las nuevas generaciones tengan mejores condiciones para participar plenamente en la sociedad.

2. Marco Constitucional Y Normativo

El PAE se rige por un conjunto de disposiciones que articulan la garantía del derecho a la educación con el acceso a una alimentación balanceada durante la jornada escolar. La Ley 715 de 2001 asigna competencias a las entidades territoriales en el marco del Sistema General de Participaciones y encarga a distritos y municipios la ejecución de programas de alimentación escolar (Congreso de la República de Colombia, 2001, art. 76). El Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) refuerza el enfoque de derechos, ordenando prevenir y erradicar la desnutrición mediante acción intersectorial (Congreso de la República de Colombia, 2006, art. 41).

El Ministerio de Educación Nacional expidió lineamientos y estándares mínimos mediante, entre otras, la Resolución 16432 de 2015 y la Resolución 29452 de 2017, que regulan calidad, frecuencia, condiciones sanitarias, modalidades y criterios de focalización, y disponen la prestación ajustada al calendario escolar de cada Entidad Territorial Certificada (Ministerio de Educación Nacional, 2015; 2017). En 2021, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UApA) fue creada para coordinar, monitorear y evaluar la operación a nivel nacional (Presidencia de la República de Colombia, 2021).

Este entramado otorga al PAE un carácter mixto: instrumento operativo sujeto a reglas de contratación y presupuesto, y política pública con implicaciones en la garantía de derechos. Su

efectividad depende de normas claras, capacidades territoriales para cumplir estándares y mecanismos de exigibilidad y vigilancia.

Jurisprudencia constitucional

La Corte Constitucional ha reconocido el derecho a la alimentación como fundamental en contextos específicos y ha precisado su relación con el entorno escolar. En la Sentencia T-029 de 2014, señaló que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, con atención prioritaria a la niñez, y que su garantía en el ámbito escolar no puede supeditarse a factores administrativos o contractuales (Corte Constitucional de Colombia, 2014, T-029). En la Sentencia T-211 de 2015, enfatizó el suministro oportuno y adecuado de alimentos a la población estudiantil como parte integral del derecho a la educación, por su incidencia en acceso, permanencia y rendimiento (Corte Constitucional de Colombia, 2015, T-211).

Conclusiones frente a la exposición de Motivos

Conforme a la información recolectada hasta este punto, se observa la no eficacia del Programa de Alimentación Escolar – PAE, en los municipios de sexta categoría, tal como lo son Ambalema, Armero Guayabal, Flandes y San Antonio, teniendo como su principal problemática la fuente de financiación del programa durante todo el calendario escolar, dado que se comprobó la imposibilidad de las Entidades Territoriales Certificadas para financiar durante todo el calendario Escolar el programa. Como se pudo constatar durante la vigencia 2022, para el municipio de San Antonio, de los 190 días calendario escolar, tan solo se tuvo una cobertura de 100 días calendario escolar, para el municipio de Armero Guayabal tan solo se tuvo una cobertura de 61 días calendario escolar, para Flandes Tolima, tan solo 131 días calendario escolar y para Ambalema, tan solo 109 días calendario escolar, situación que se repite en los años 2023, 2024, y 2025.

Así las cosas, también existen afectaciones en la planeación y organización de las entidades territoriales, dado que adelantan la publicación de los procesos contractuales de forma tardía, afectando de forma considerable el desarrollo del programa, situación que queda demostrada al interior del proceso licitatorio LP-001-2022 suscrito por el municipio de Flandes, servicio que se prestó desde el 11 de marzo de 2022, empero, el calendario escolar ya había iniciado (17 de enero de 2022), y la administración contaba con los recursos desde el 12 de enero de 2022, como lo establece el certificado de Disponibilidad presupuestal No. 2022000122, debidamente reportado en la página del SECOP II, demostrando una demora en la prestación del servicio de 2 meses, afectando única y exclusivamente a la población estudiantil.

En este sentido, existen 2 situaciones que deben mitigarse respecto a los municipios de sexta categoría, por lo cual, se plantea la posibilidad de presentar un proyecto de Ley que permita a las entidades territoriales financiar durante todo el calendario escolar el PAE, financiación que se logrará a través de la creación de una estampilla denominada **PRO – ALIMENTACION ESCOLAR**, trámite que tendrá que adelantarse de conformidad a lo establecido en los artículos 150, 151 y 154 de la Constitución Política de Colombia.

Luego entonces, se plantea la creación de la estampilla, al igual que se realice mediante norma modificación en el marco normativo contractual, que permita a los municipios de sexta categoría optar por adelantar los procesos contractuales con productores agrícolas del sector o con las juntas de acción comunal de sus correspondientes municipios, con la finalidad de lograr productos agrícolas saludables y de bajo costo, logrando una eficiencia en los recursos y brindando el porcentaje nutricional a los estudiantes de las instituciones educativas.

En este orden de ideas, el proyecto de Ley establecerá que Colombia Compra Eficiente adopte las medidas necesarias, que permita la participación de la comunidad en las convocatorias

públicas adelantadas, planteando la posibilidad de facilitar la concurrencia de sus habitantes, al igual que otorgar factores de selección que tengan prelación sobre cualquier comerciante ajeno al territorio.

XXXXXXXXXX

Representante a la Cámara

Capítulo 6. Hallazgos

Los hallazgos evidencian que el Programa de Alimentación Escolar (PAE) consolida un marco normativo sólido que lo posiciona como un derecho complementario a la educación y no como un mecanismo asistencial, además, la revisión documental muestra una evolución epistemológica en tres etapas como la asistencial, la transicional y la de garantía de derechos que revela cómo el PAE se transforma en una política pública estructural sustentada en la Constitución de 1991, las leyes que regulan competencias territoriales y las resoluciones técnicas que fijan estándares de calidad. Por ello, este desarrollo confirma que la alimentación escolar es entendida hoy como un componente esencial para asegurar la permanencia educativa, el bienestar integral y la equidad territorial.

Asimismo, se identifica que continúan los desafíos entre las obligaciones jurídicas del Estado y las capacidades reales de las entidades territoriales responsables de su operación, lo que genera desigualdades en la calidad y continuidad del servicio, de manera que, la descentralización, aunque fortalece la autonomía local, también expone brechas administrativas que dificultan el cumplimiento de los lineamientos técnicos, la supervisión efectiva, la transparencia contractual y la sostenibilidad financiera. Por lo tanto, la eficacia del PAE depende de una articulación interinstitucional más robusta y del fortalecimiento de capacidades territoriales para garantizar un programa equitativo, eficiente y acorde con su carácter de política pública integral.

De manera similar, el análisis de la inversión y ejecución contractual del Programa de Alimentación Escolar (PAE) entre 2022 y 2024 evidencia variaciones significativas entre los municipios evaluados, por ejemplo, se observa que Flandes concentra los montos más altos y

procesos de mayor envergadura, mientras que municipios como Ambalema operan con coberturas mucho más limitadas.

En consonancia, los cupos y raciones presentan fluctuaciones anuales importantes, lo que sugiere ajustes constantes en la demanda estudiantil, la disponibilidad presupuestal o los tipos de complemento alimentario adquiridos. A esto se suma que la duración de los contratos es irregular y, en muchos casos, insuficiente para cubrir el calendario escolar completo, lo que afecta la continuidad del servicio, a su vez, se identifican procesos declarados desiertos, especialmente en transporte escolar, situación que refleja fallas en la planeación, la oferta de operadores o el cumplimiento de requisitos técnicos.

Por otra parte, en relación con los planes de desarrollo 2020–2023, se evidencia coherencia general entre los objetivos estratégicos y la operación contractual registrada en SECOP, pues todos los municipios reconocen al PAE como un instrumento esencial para la permanencia escolar. Sin embargo, persisten disparidades entre las metas proyectadas y la ejecución real; por ejemplo, Ambalema plantea coberturas amplias en su planificación, pese a manejar contratos de menor escala.

Finalmente, el análisis PESTEL demuestra que factores políticos, económicos y ambientales influyen directamente en la implementación del programa, por ejemplo, los cambios de administración y la politización del servicio generan demoras; la inflación y el aumento del costo de los alimentos impactan los valores contractuales; y las dificultades ambientales, como el deterioro vial o las afectaciones climáticas, alteran la logística de distribución. Además, la limitada digitalización de los sistemas locales dificulta la trazabilidad y supervisión, mientras que la normativa del Ministerio de Educación se mantiene como el elemento más estable para orientar la operación del PAE.

Por consiguiente, los hallazgos del análisis del proyecto de ley revelan que el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en los municipios de sexta categoría, como Ambalema, Armero Guayabal, Flandes y San Antonio, presenta cobertura incompleta durante el calendario escolar, debido a limitaciones financieras y retrasos en la planeación y ejecución de los contratos, por ejemplo, en 2022, la cobertura efectiva osciló entre 61 y 131 días de los 190 días calendario escolar. Esta situación evidencia que las Entidades Territoriales Certificadas no pueden garantizar la prestación continua del PAE, lo que impacta negativamente la permanencia y el rendimiento académico de los estudiantes. Además, se identificó que la ejecución tardía de los procesos contractuales y la dependencia de recursos limitados afectan la eficiencia del programa, generando la necesidad de una fuente de financiación estable y específica.

En consecuencia, el proyecto de ley propone la creación de la Estampilla PRO – ALIMENTACIÓN ESCOLAR como mecanismo para financiar de manera continua el PAE y fomentar la participación de productores agrícolas locales y las juntas de acción comunal, con el fin de optimizar los recursos y garantizar alimentos saludables a menor costo.

Asimismo, establece controles fiscales y políticos claros para asegurar la transparencia en el uso de los fondos, sin generar impacto en la base presupuestal nacional, de ahí que, la iniciativa se sustenta en la Constitución, la legislación nacional, la jurisprudencia y tratados internacionales que reconocen el derecho a la alimentación como parte integral del derecho a la educación y al bienestar de los niños para asegurar que los recursos se utilicen de manera eficiente y equitativa, para fortalecer la cobertura del programa y promover la participación comunitaria en su ejecución.

Capítulo 7. Conclusiones

1. La insuficiente cobertura del Programa de Alimentación Escolar en municipios de sexta categoría evidencia que depender únicamente de los recursos del Sistema General de Participaciones es insuficiente para garantizar la alimentación de los estudiantes durante todo el calendario escolar, por lo que, la creación de la estampilla representa una medida concreta para asegurar la financiación continua y evidenciar que la garantía de derechos fundamentales, como la alimentación y la educación, requiere mecanismos financieros específicos y sostenibles que permitan superar las limitaciones estructurales de las entidades territoriales.
2. La iniciativa destaca la importancia de vincular a productores agrícolas locales y a las juntas de acción comunal para buscar reducir costos y mejorar la calidad nutricional de los alimentos, de este modo, esta estrategia evidencia una comprensión crítica de la necesidad de integrar la economía local en la prestación de servicios públicos, logrando eficiencia en el uso de los recursos y fortaleciendo la corresponsabilidad social. Además, permite identificar que la planeación contractual temprana y la priorización de actores locales son factores determinantes para la eficacia del programa.
3. El proyecto incorpora mecanismos de control fiscal y político que permiten la supervisión del uso de los recursos, lo que refleja un enfoque preventivo frente a riesgos de corrupción y mala administración. Desde un análisis crítico, se concluye que la sostenibilidad del PAE no depende únicamente de la asignación de recursos, sino también de la claridad normativa, la rendición de cuentas y la capacidad institucional para implementar políticas públicas de manera eficiente y equitativa, lo

que evidencia que las reformas legislativas deben combinar soluciones financieras, normativas y de gestión para garantizar la efectividad de los derechos de la infancia.

Capítulo 8. Recomendaciones

1. Los municipios de sexta categoría deben adelantar los procesos de contratación con suficiente antelación al inicio del calendario escolar, asegurando la disponibilidad oportuna de recursos y evitando retrasos en la prestación del servicio del PAE.
2. Se recomienda priorizar la compra de insumos alimentarios a agricultores locales y la vinculación de las juntas de acción comunal, con el objetivo de mejorar la eficiencia de los recursos, garantizar alimentos de calidad y fortalecer la economía regional.
3. Es necesario establecer procesos claros de rendición de cuentas y control fiscal, incluyendo informes periódicos a las entidades de supervisión y al Congreso, para asegurar la transparencia en el uso de los recursos y prevenir irregularidades en la ejecución del programa.
4. La creación de la estampilla Pro-Alimentación Escolar debe complementarse con estrategias de planificación presupuestal y análisis de costos, de manera que los recursos recaudados permitan garantizar la cobertura total del PAE durante todo el calendario escolar.
5. Se recomienda involucrar a padres, estudiantes y comunidad en general en el seguimiento del programa, promoviendo la corresponsabilidad social y fortalecer la cultura de transparencia y participación ciudadana en la ejecución de políticas públicas.
6. Las entidades territoriales responsables de la prestación del servicio de alimentación escolar, pueden y deben garantizar que a inicio de cada calendario escolar cuenten con los trámites presupuestales y contractuales debidamente agotados o cumplidos, pues recordemos a la luz de la Ley 819 de 2003 es permitido que las

entidades territoriales autoricen la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, con la autorización de la respectiva corporación departamental o municipal, lo cual les permite contar con apropiaciones presupuestales a tiempo para adelantar las demás actuaciones que signifiquen un inicio oportuno de la prestación del servicio pues de proponerse a hacer las cosas correctamente la respectiva contratación se lograría tener perfeccionada a tiempo.

Referencias (Salas Londoño, 2022)

- Acuña-Guerrero, R. E. (2022). *El programa de alimentación escolar (PAE) y los derechos humanos fundamentales del niño en el departamento de Chocó, período 2016-2019*.
Obtenido de Tesis de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho.
Programa de Derecho. Maestría Derechos Humanos Y Derecho Internacional
Humanitario. Bogotá, Colombia.:
<https://repository.ucatolica.edu.co/entities/publication/5de693bc-50b0-45ce-aaeb-70042fec52b>
- Programme., B. I. (2023). *State of School Feeding in Latin America and the Caribbean: 2022*.
doi:<https://publications.iadb.org/en/state-school-feeding-latin-america-and-caribbean-2022>
- Beltrán-Ayala, P., & Landazuri, S. (2021). Efectividad de la política económica del Programa de Alimentación Escolar. *Revista Espíritu Emprendedor*, 5(2), 110-124.
doi:<https://www.espirituemprededortes.com/index.php/revista/article/view/279/325>
- Melo-Mejía, D., & Cerdas-Rodríguez, Y. (2020). *Análisis Narrativo del Programa de Alimentación Escolar: Un Balance Institucional de la Operación Descentralizada*.
Obtenido de Universidad Externado de Colombia:
<https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/837f9d05-2eee-4d04-9669-f8b10e2add6e/content>
- Bastidas-Padilla, O. (2024). *Evaluación del impacto social del programa de alimentación escolar (PAE) en la población estudiantil de la institución educativa Técnica Pérez y Aldana del municipio de Purificación Tolima*. Obtenido de
<https://repositorioidim.esap.edu.co/items/929dfc49-b5a5-410b-a3e1-696dc9915e86>

- Ariza, J. F., & Rojas, S. L. (2020). ¿Mejora el Programa de Alimentación Escolar (PAE) el desempeño académico de los estudiantes en Ibagué? *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, 28(2), 143-159.
doi:<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10230823>
- Bernate-Galvis, I. P. (2024). *Evaluación financiera del programa de alimentación escolar (PAE) en Fusagasugá, Cundinamarca*. doi:<https://repositoriocdim.esap.edu.co/items/833f31bc-5809-4fc1-8c22-253e944c42bd>
- DESC, C. (1999). *Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11): 12.05.99*. . Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/derecho-a-una-alimentacion-adecuada.pdf>
- Colombia, C. d. (2001). *Ley 715 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política* . Obtenido de Secretaría de Senado: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html
- Colombia, C. d. (8 de Noviembre de 2006). *Ley 1098 Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*. Obtenido de Secretaría de Senado : http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html
- Colombia, C. C. (2014). *Sentencia T-029/14*. Obtenido de Rama Judicial : <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-029-14.htm>
- Colombia, C. C. (2015). *Sentencia T-211/15*. Obtenido de Rama Judicial : <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-211-15.htm>

- Duque Botero, J. (2021). *Contratación abierta en el PAE de Bogotá*. Obtenido de <https://repositorio.uniandes.edu.co/home>
- Fuentes, C. y. (2023). Alimentación escolar y educación alimentaria: tendencias recientes en la investigación en América Latina entre 2005 y 2021. *Revista Educación*, 47(1), 588-604. doi:https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?pid=S2215-26442023000100588&script=sci_abstract&tlng=es
- Carolino, J. M. (2025). *Contratación pública sostenible: evaluación del programa de alimentación escolar de São Paulo*. Obtenido de Scielo: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/JfxTfSF9qJ64jmX79mHz3WJ/?lang=en>
- Gamboa-G. T., M. K.-B. (2021). Programas de alimentación escolar en Costa Rica y Guatemala: Percepciones de la comunidad escolar acerca de su funcionamiento en escuelas urbanas públicas. *Revista chilena de nutrición* , 48(4), 518-533. doi:https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-75182021000400518&script=sci_arttext
- Guevara-Torres, A. y. (2021). *Evaluación de los mecanismos de control del programa de alimentación escolar implementados en el municipio de villavicencio*. Obtenido de <https://repository.universidadean.edu.co/server/api/core/bitstreams/a32cc353-e581-4b5c-af41-8b6cb60e2972/content>
- Keefer, P. y. (2021). Frenando la gran corrupción en la contratación de servicios públicos: lecciones de un estudio piloto del Programa de Alimentación Escolar en Colombia. doi:<https://publications.iadb.org/en/curbing-grand-corruption-contracting-out-public-services-lessons-pilot-study-school-meals-program>
- López, D. 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.

doi:<https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/4109>

Nacional, M. d. (2015). *Resoluciones 16432 y 29452 sobre lineamientos del PAE*. Obtenido de

https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-345164_resolucion_16432.pdf

Ortiz-Lanza, G. (2023). *El principio de planeación en la contratación estatal y su aplicación en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el departamento de Cundinamarca*.

Obtenido de Universidad Militar Nueva Granada:

<https://repository.umng.edu.co/server/api/core/bitstreams/6165d374-d5c4-4180-8d21-4eb1f0f63152/content>

Ortiz Rodriguez, L. (2024). *Fortalecimiento de la Contraloría Auxiliar de Control Fiscal y*

Participación Ciudadana: Veeduría Ciudadana al Programa de Alimentación Escolar en

la Institución Educativa Manuela Beltrán de Villavicencio (2024). Obtenido de Escuela

Superior de Administración Pública ESAP:

<https://repositoriocdim.esap.edu.co/server/api/core/bitstreams/f6ad41ef-6e11-46e0-8f47-9825430d1cf2/content>

Palencia-Botello R.E., R.-D. P.-D. (2021). *Percepción del Programa de Alimentación Escolar*

(PAE) en el Colegio Municipal Aeropuerto, comuna 6 del municipio San José de Cúcuta

bajo el enfoque de Seguridad Alimentaria. Obtenido de

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7995677>

Colombia, P. d. (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 (PAE). Obtenido de

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=120437>

Téllez-Navarro, R. J.-R.-N. (2023). El Programa de Alimentación Escolar y los derechos fundamentales de los niños. *18*(2).

doi:<https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/article/view/9727>

Huila, G. d. (2015-2017). *Resoluciones 16432 de 2015 - 29452 Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE)*. Obtenido de <https://www.huila.gov.co/educacion/publicaciones/10083/resoluciones-16432-de-2015-29452-del-2017/>

Salas Londoño, I. C. (2022). El principio de transparencia y economía procesal como garantía en los procesos de la contratación estatal: A propósito del uso de la tienda virtual en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Villavicencio 2021. *Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Villavicencio 2021*. Villavicencio, Colombia: Universidad Santo Tomás.

Niño-Bautista, L. G.-D.-M. (2019). Percepción de satisfacción entre beneficiarios del programa de alimentación escolar en Bucaramanga, Colombia. *SALUD UIS*, 2.

Drucker, P. F. (2014). *El ejecutivo eficaz*. Monclair, New Jersey: Debolsillo.