



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Bogotá, 11 de noviembre de 2025

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ
Secretario General
SENADO DE LA REPÚBLICA
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley “Por la cual se establecen incentivos por resultados en la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) con el fin de mejorar la eficiencia del uso de los recursos, la calidad nutricional, el desempeño educativo y la transparencia en su ejecución”.

Respetado Secretario:

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presento ante el Congreso de la República el proyecto de ley Radicación Proyecto de Ley “Por la cual se establecen incentivos por resultados en la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) con el fin de mejorar la eficiencia del uso de los recursos, la calidad nutricional, el desempeño educativo y la transparencia en su ejecución” iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previstos en el artículo 145 de la precitada ley.

Solicito al señor Secretario se sirva darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.

Cordialmente,

MARIA ANGÉLICA GUERRA
Senadora de la República



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

PROYECTO DE LEY NO.

“Por la cual se establecen incentivos por resultados en la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) con el fin de mejorar la eficiencia del uso de los recursos, la calidad nutricional, el desempeño educativo y la transparencia en su ejecución”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un mecanismo de pago por resultados en la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE), financiado con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), con el fin de mejorar la eficiencia, la oportunidad, la calidad nutricional y la transparencia en su ejecución por parte de las entidades territoriales.

ARTÍCULO 2o. Ámbito de aplicación y fuente de financiación. Las disposiciones de esta ley aplican exclusivamente a la gestión, ejecución, control y evaluación de los recursos del componente de alimentación escolar del Sistema General de Participaciones (SGP-PAE) asignados por la Nación a las entidades territoriales certificadas.

A los efectos de esta ley, se entenderá por “recursos no ejecutados” aquellos saldos del SGP-PAE que, al cierre de cada vigencia fiscal, no se encuentren comprometidos, conforme a la normativa presupuestal vigente y a la certificación que para tal fin expida el Ministerio de Educación Nacional.

ARTÍCULO 3o. Asignación de los saldos no ejecutados del SGP-PAE. Los recursos del componente de alimentación escolar del Sistema General de Participaciones (SGP-PAE) que, al cierre de una vigencia fiscal, no se encuentren comprometidos, serán identificados por el Ministerio de Educación Nacional con base en la información presupuestal y contable reportada por las entidades territoriales certificadas y validada por el Departamento Nacional de Planeación.

Una vez consolidado el monto total de saldos no ejecutados, el Ministerio de Educación Nacional incorporará dichos recursos en el presupuesto de la vigencia fiscal siguiente, manteniendo su destinación específica, para financiar el esquema de pago por resultados establecido en la presente ley.

Los recursos así incorporados no podrán destinarse a otro propósito ni alterar la fórmula de distribución del SGP, y deberán asignarse antes del 30 de enero de cada año mediante resolución motivada que determine las entidades beneficiarias, los montos y las condiciones de desembolso.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Cuando no existan saldos no comprometidos en la vigencia fiscal anterior, no procederá el pago por resultados y los recursos del SGP–PAE se asignarán conforme a los criterios ordinarios de distribución establecidos en la Ley 715 de 2001.

ARTÍCULO 4o. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por:

- a) **Pago por resultados:** transferencia adicional, de carácter no permanente y condicionada, financiada con los saldos no ejecutados del SGP–PAE, otorgada a entidades territoriales certificadas que alcancen altos niveles de desempeño.
- b) **Índice de Desempeño del PAE (ID-PAE):** instrumento técnico que medirá la ejecución de los recursos, la cobertura efectiva, la calidad nutricional y la transparencia del programa, conforme a la metodología que adopte el Ministerio de Educación Nacional en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- c) **Entidad certificada:** entidad territorial certificada para la administración de los recursos del sector educativo, en los términos de la Ley 715 de 2001 y normas complementarias.

ARTÍCULO 5o. Asignación de los incentivos. El Ministerio de Educación Nacional, con el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación (DNP), expedirá anualmente una resolución mediante la cual se definirá la metodología para el cálculo del Índice de Desempeño del PAE, los criterios de elegibilidad y los umbrales de desempeño necesarios para acceder a los incentivos.

El pago por resultados se asignará con base en los resultados verificados del ID-PAE correspondientes a la vigencia fiscal anterior, y se financiarán exclusivamente con los saldos no ejecutados del SGP–PAE disponibles. El monto de los incentivos que reciba cada entidad territorial será proporcional a su puntaje en el ID-PAE.

La resolución de asignación deberá expedirse dentro del primer mes de cada año y su desembolso se realizará en la misma vigencia fiscal, una vez verificada la disponibilidad presupuestal.

ARTÍCULO 6o. Uso y destinación de los incentivos. Los recursos obtenidos por concepto de pago por resultados deberán destinarse exclusivamente a fortalecer el Programa de Alimentación Escolar (PAE), en proyectos que contribuyan al mejoramiento de su infraestructura, calidad, cobertura y/o eficiencia operativa.

En ningún caso podrán utilizarse para gastos de funcionamiento, creación de cargos, pago de nómina o compromisos laborales permanentes.

ARTÍCULO 7o. Transparencia, verificación y control. El Ministerio de Educación Nacional publicará en su portal oficial la lista de entidades beneficiarias, los puntajes obtenidos, los montos asignados y los actos administrativos que los respalden.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Antes de autorizar el pago, la información reportada por las entidades territoriales será objeto de verificación por parte de la Contraloría General de la República o de las contralorías territoriales, según corresponda.

Las veedurías ciudadanas registradas conforme a la Ley 850 de 2003 tendrán acceso a la información, podrán hacer seguimiento a la ejecución y formular observaciones al Ministerio de Educación Nacional y a los órganos de control.

ARTÍCULO 8o. Responsabilidad de los mandatarios territoriales. Los gobernadores, alcaldes y secretarios de educación serán responsables por la veracidad de la información utilizada para la evaluación del desempeño y por el adecuado uso de los incentivos.

En caso de comprobarse inexactitudes, falsedad o uso indebido de los recursos, deberán reintegrar los valores recibidos dentro del término de sesenta (60) días calendario siguientes a la notificación del hallazgo, sin perjuicio de las sanciones fiscales, disciplinarias o penales a que haya lugar.

ARTÍCULO 9o. Efectos fiscales y presupuestales. El mecanismo de pago por resultados creado por esta ley no genera nuevas apropiaciones ni compromisos presupuestales adicionales para la Nación, ni modifica las reglas de distribución del Sistema General de Participaciones.

Los pagos por resultados se financiarán exclusivamente con los saldos no ejecutados del SGP-PAE y no constituirán obligaciones permanentes ni derechos adquiridos para las entidades territoriales beneficiarias.

ARTÍCULO 10o. Evaluación y seguimiento. El Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación presentarán al Congreso de la República, anualmente, un informe de evaluación sobre la aplicación de esta ley, con análisis de resultados en cobertura, calidad y eficiencia del PAE, y con recomendaciones para su ajuste y/o fortalecimiento.

ARTÍCULO 11o. Reglamentación. El Ministerio de Educación con apoyo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) reglamentará la presente ley en un plazo máximo de seis (3) meses contados a partir de su promulgación, definiendo los indicadores técnicos, las fuentes de información y los procedimientos para la implementación del Índice de Desempeño del PAE.

ARTÍCULO 12o. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

MARIA ANGÉLICA GUERRA
Senadora de la República



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY N°

“Por la cual se establecen incentivos por resultados en la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) con el fin de mejorar la eficiencia del uso de los recursos, la calidad nutricional, el desempeño educativo y la transparencia en su ejecución”

I. INTRODUCCIÓN

El propósito del Programa de Alimentación Escolar (PAE) ha sido garantizar un complemento alimentario diario a los estudiantes del sistema educativo oficial, con el objetivo de mejorar la nutrición infantil, reducir la deserción y mejorar el desempeño académico. Desde su creación, el PAE ha evolucionado hasta convertirse en uno de los programas sociales más grandes del país, tanto en cobertura como en monto de recursos.

Durante la década de 2010, el programa se consolidó progresivamente. En 2014 atendía a cerca de 4,6 millones de estudiantes, lo que representaba el 64% de la matrícula oficial. Para 2018, la cobertura aumentó a 5,4 millones, y el presupuesto anual ascendió a 1,09 billones de pesos, financiado principalmente con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y cofinanciación territorial. La ejecución promedio en ese periodo superaba el 93%.

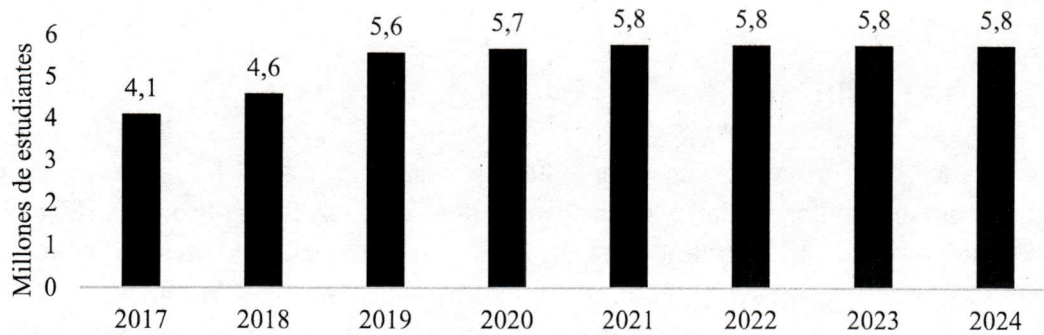
Entre 2019 y 2021, el PAE experimentó mejoras importantes derivadas de la Ley 2042 de 2020, que fortaleció los mecanismos de contratación, la vigilancia ciudadana y la trazabilidad. En 2021, el programa alcanzó una cobertura de 5,8 millones de beneficiarios, equivalentes al 77% de la matrícula oficial, y registró niveles de ejecución presupuestal cercanos al 95%. Además, más del 80% de las entidades territoriales certificadas (ETC) lograron iniciar el programa dentro del primer mes del calendario escolar, lo que redujo los periodos sin servicio.

Estas cifras evidencian que, hasta 2022, el PAE mostraba avances en cobertura, ejecución y articulación interinstitucional. Departamentos como Caldas, Antioquia y Nariño reportaron cobertura del 100% con cumplimiento de los estándares nutricionales y reducción de observaciones fiscales. Según el Ministerio de Educación, la tasa de hallazgos con incidencia fiscal cayó del 14% en 2018 al 8% en 2021, lo que refleja un proceso de consolidación técnica.

Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Sin embargo, a partir de 2023, la evolución del PAE se estancó y comenzaron a evidenciarse problemas crecientes de planeación, ejecución y cobertura efectiva. En 2023, el programa atendió a 5,8 millones de estudiantes, un incremento nulo con respecto al 2021.

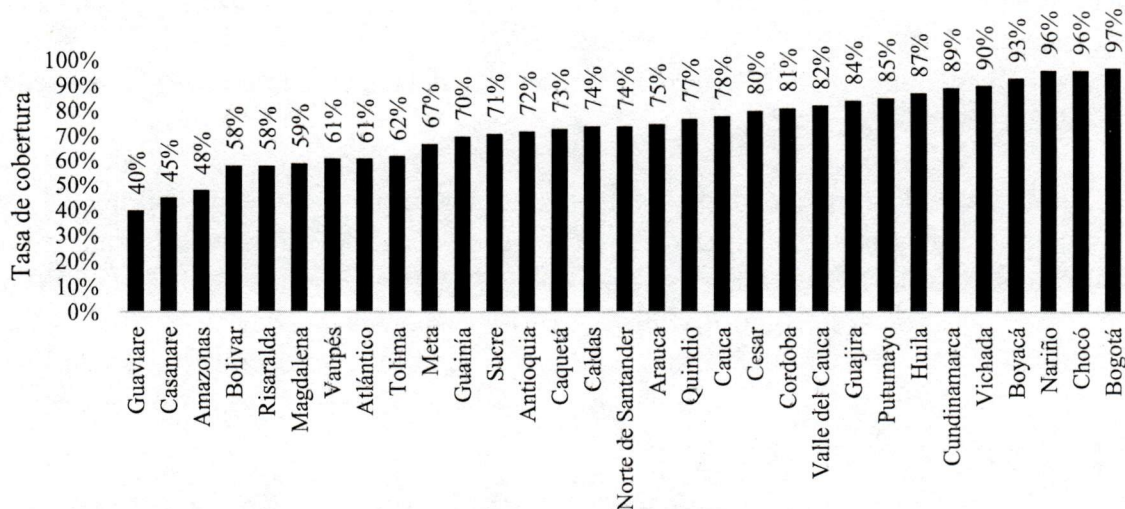
Estudiantes beneficiados del PAE en Colombia



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración propia

A pesar del incremento en la cobertura durante la última década, no todos los departamentos se han beneficiado de igual manera. En 2023, 19 de los 32 departamentos se ubicaron por debajo de la tasa de cobertura nacional del 79%. Estas disparidades regionales generan contrastes marcados: mientras Bogotá (97,1%), Chocó (96,2%) y Nariño (96,2%) registraron las tasas más altas, departamentos como Amazonas (48,4%), Casanare (44,7%) y Guaviare (39,6%) presentaron los niveles más bajos de cobertura.

Cobertura del PAE como % de la matrícula oficial por departamentos

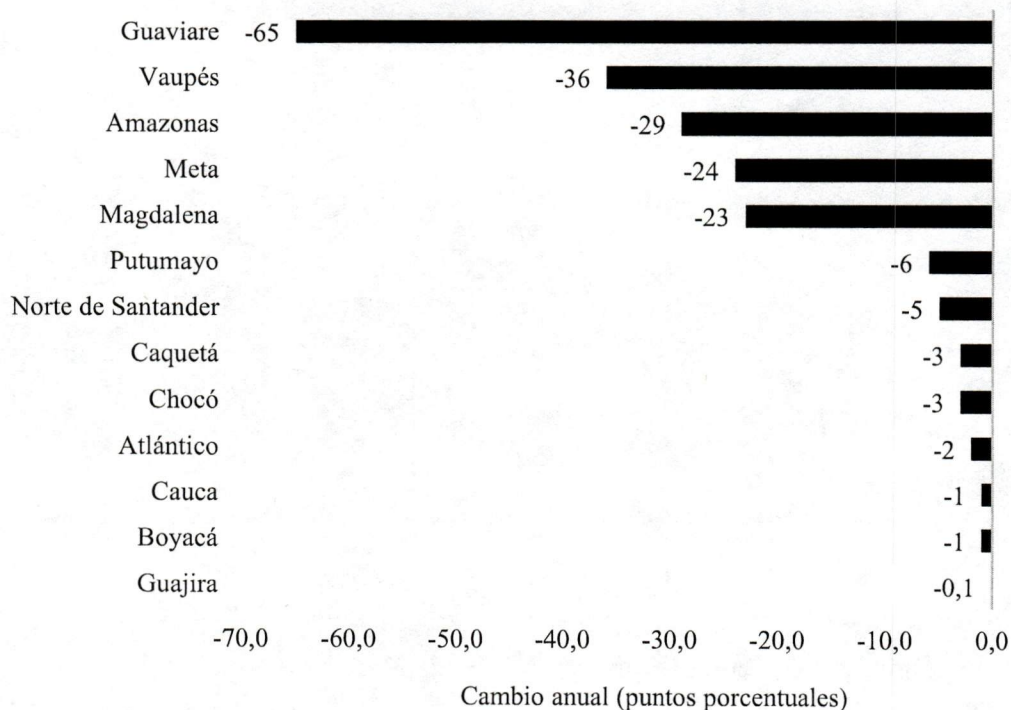


Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración propia

Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Aunque a nivel nacional la cobertura muestra una tendencia ascendente, este patrón no se replica en todos los departamentos. En varios territorios se evidencian retrocesos, reflejando una reducción en la cobertura del PAE entre 2022 y 2023. Tal es el caso de Amazonas, Vaupés y Guaviare, donde las caídas fueron particularmente pronunciadas, con disminuciones de 29, 36 y 65 puntos porcentuales, respectivamente.

Cambio anual de cobertura del PAE por departamentos entre 2022 y 2023



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración propia

Inseguridad alimentaria

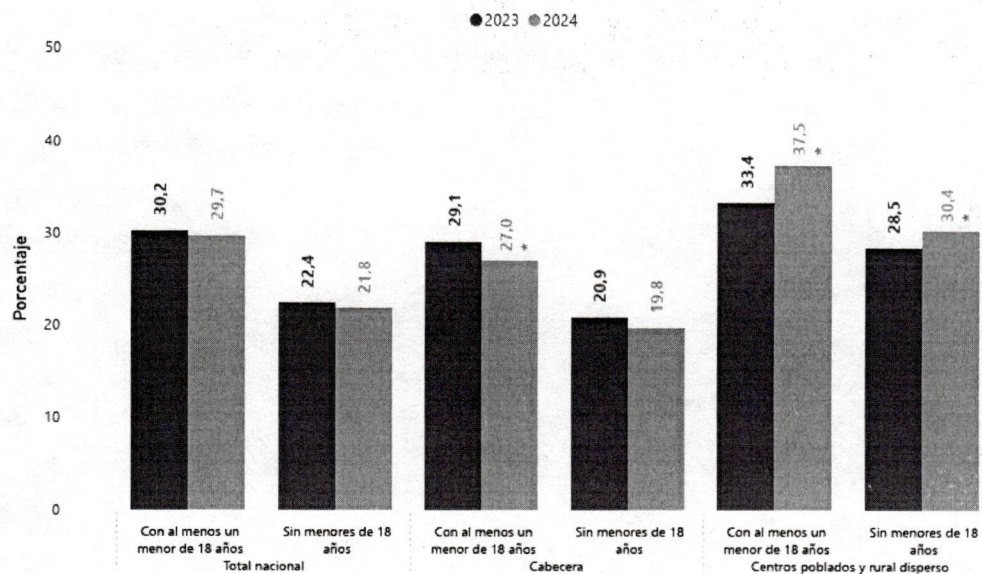
De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2024), el 25,5% de los hogares colombianos (lo que equivale a 14,6 millones de personas) enfrentan dificultades para acceder a alimentos, al presentar inseguridad alimentaria *moderada o grave*¹. Además, la proporción de hogares que experimentaron inseguridad alimentaria *grave*

¹ **Moderada:** Saltarse comidas, comer menos o alimentos menos variados. **Grave:** Uno o más miembros pasaron un día entero sin comer por falta de dinero o recursos.

Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

(es decir, en los que al menos una persona pasó un día o más sin comer por falta de dinero u otros recursos) fue del 4,9%, lo que representa 2,6 millones de colombianos. En particular, en los hogares con al menos un menor de 18 años de edad, la prevalencia de inseguridad alimentaria *moderada* o *grave* alcanzó el 29,7%. Es decir, aproximadamente 1 de cada 3 hogares con un menor de 18 años enfrenta situación de inseguridad alimentaria.

Prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave por topo de hogar (2024)



Fuente: DANE.

En este sentido, el PAE cumple una función esencial en la mejora del estado nutricional de la población infantil en Colombia, al garantizar el acceso regular a una alimentación equilibrada y suficiente durante la jornada escolar. A través de la provisión de desayunos, almuerzos o complementos alimentarios, el programa busca cubrir entre el 20% y el 40% de los requerimientos diarios de energía y nutrientes, según el tipo de jornada, contribuyendo a reducir los déficits calóricos y nutricionales que afectan a los niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad. Este aporte resulta particularmente relevante en hogares que enfrentan inseguridad alimentaria *moderada* o *grave*, donde la calidad y cantidad de los alimentos suele ser limitada, y donde la comida recibida en el entorno escolar representa, en muchos casos, la principal fuente de nutrientes esenciales para el desarrollo físico y cognitivo.

De igual modo, el PAE contribuye a la diversificación y calidad de la dieta de los estudiantes mediante la inclusión de alimentos frescos, proteínas de origen animal y vegetal, frutas, verduras y productos locales. Al mejorar la ingesta de micronutrientes como hierro, calcio y

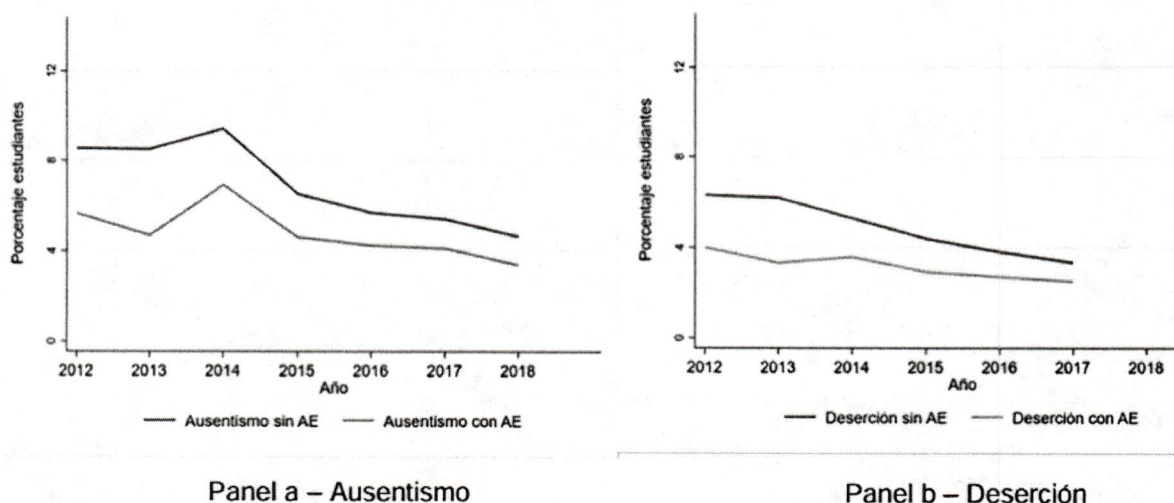
Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

vitamina A, el programa incide positivamente en la prevención de la desnutrición, la anemia y otros trastornos relacionados con la deficiencia nutricional. De esta manera, el PAE es esencial para atender la necesidad de alimentación.

Beneficios educativos del PAE – Evidencia nacional e internacional

En Colombia, el PAE se ha consolidado como una herramienta clave para fortalecer diversos aspectos educativos y sociales. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2021), entre 2012 y 2019 el programa contribuyó a reducir la deserción escolar en un 12% y el ausentismo en un 14%.

Tasas de ausentismo y deserción de acuerdo con focalización de la alimentación escolar



Fuente. Departamento Nacional de Planeación

De igual modo, Granados (2022) evidencia que el PAE ejerce un efecto positivo y significativo sobre las expectativas de los estudiantes de acceder a la educación superior, al tiempo que mejora su permanencia en las instituciones educativas y su trayectoria académica.

A su vez, Porto (2016) resalta que el programa favorece la seguridad alimentaria de los hogares, lo cual disminuye la probabilidad de trabajo infantil. El estudio encuentra que el PAE reduce la probabilidad de que los estudiantes trabajen en un 4%. En conjunto, estos resultados confirman el papel estratégico del PAE en el contexto colombiano para promover la cobertura y calidad educativa, y elevar la calidad de vida de los estudiantes.

Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Efectos del Programa de Alimentación Escolar en el Trabajo Infantil

Método	Impacto en Trabajo Infantil
Mínimos Cuadrados Ordinarios	-0.051*** (0.003)
Emparejamiento simple con VMC	-0.049*** (0.003)
Emparejamiento simple con kernell	-0.053*** (0.004)
Emparejamiento con reducción de sesgo m=1	-0.037*** (0.004)
Emparejamiento con reducción de sesgo m=4	-0.037*** (0.003)
Emparejamiento con reducción de sesgo m=16	-0.038*** (0.002)
Emparejamiento con reducción de sesgo m=64	-0.040*** (0.003)
Emparejamiento con reducción de sesgo m=256	-0.040*** (0.003)
Emparejamiento genético	-0.039*** (0.001)

Error Estándar en paréntesis . * representa significancia estadística al 10%, ** al 5% y *** al 1%. VMC es el emparejamiento por vecino más cercano y m es el número de vecinos empleados

Fuente: Porto (2016)

La literatura internacional subraya que los programas de alimentación escolar desempeñan un papel esencial en la promoción de la permanencia estudiantil y en la mejora de la calidad educativa, especialmente en América Latina. De acuerdo con Gaibor (2023), en Ecuador se observa una relación positiva entre la cobertura del programa de alimentación escolar y el desarrollo cognitivo. El estudio indica que, en promedio, este programa genera un incremento de 0,5 puntos en las calificaciones finales de las instituciones educativas donde los estudiantes de Bachillerato reciben el beneficio del almuerzo escolar.

Problemas enfrentados por el Programa de Alimentación Escolar (PAE)

1. Nutrición e infraestructura deficientes

En materia nutricional, los informes técnicos muestran retrocesos. El 30% de las raciones revisadas por la UApA en 2024 no cumplió con los estándares mínimos de aporte calórico y proteico establecidos por el Ministerio de Salud. En algunos contratos se documentaron



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

deficiencias graves: raciones frías entregadas fuera del horario escolar, alimentos vencidos o carencia de frutas y verduras frescas en el 40% de las entregas verificadas.

Los problemas de infraestructura agravan la situación. Según el censo de sedes educativas rurales de 2024, más del 40% de los colegios públicos rurales no cuenta con cocina o área adecuada para la preparación de alimentos, y más del 35% no dispone de agua potable permanente. Estos factores dificultan cumplir los estándares de inocuidad y calidad del programa.

2. Falta de ejecución

Desde la perspectiva presupuestal, el PAE ha enfrentado dificultades para ejecutar la totalidad de los recursos disponibles. Según el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), en 2023 quedaron sin ejecutar aproximadamente 152 mil millones del SGP-PAE, equivalentes al 7% del presupuesto total. Estos saldos representan recursos que pudieron financiar más de 220 mil cupos anuales adicionales, lo que evidencia una deficiencia operativa significativa.

El inicio tardío de la operación del PAE en varios departamentos se convirtió en un patrón recurrente. En 2024, la Contraloría reportó que 780 mil niños y niñas no recibieron el servicio durante los primeros meses del calendario escolar, lo que afectó la permanencia educativa, especialmente en regiones rurales dispersas. En departamentos como La Guajira, Chocó y Arauca, el servicio se prestó de manera intermitente durante los primeros trimestres.

El informe de la Contraloría General de la República de febrero de 2024 alertó sobre 30 hallazgos fiscales asociados al PAE por una cuantía superior a 8 mil millones de pesos, de los cuales el 48% correspondieron a sobrecostos y el 47% a pagos sin soporte. Estos datos revelan un incremento de las irregularidades administrativas y financieras en comparación con el periodo 2018–2021.

Otro dato relevante proviene del seguimiento de la Unidad de Alimentos para Aprender (UApA), que informó que, para la vigencia 2024, solo el 67% de las entidades territoriales certificadas (ETC) lograron contratar el servicio antes del inicio del calendario escolar, cifra muy inferior al 83% alcanzado en 2021. Esta reducción se tradujo en interrupciones prolongadas que afectaron directamente la continuidad del servicio a más de medio millón de estudiantes.

Las brechas territoriales también se han ampliado. En 2024, departamentos como Amazonas, Guaviare y Casanare registraron coberturas inferiores al 50%, mientras que otros como



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Nariño y Caldas mantuvieron niveles cercanos al 100%. Esta disparidad muestra la falta de criterios de asignación basados en desempeño, lo que impide premiar a los territorios que ejecutan bien y corregir a los que sistemáticamente fallan.

3. Defectuosa gestión

Desde el punto de vista de la gestión, la dispersión de responsabilidades entre Nación, departamentos y municipios ha generado un sistema sin incentivos claros. La asignación del SGP se realiza con base en criterios demográficos y no en resultados de gestión. Esto ha llevado a que entidades con reiteradas fallas reciban cada año los mismos montos, sin rendir cuentas por su desempeño.

La ausencia de incentivos también desalienta la innovación y la mejora continua. Las ETC que cumplen con excelencia no obtienen beneficios adicionales, mientras que las que presentan irregularidades o subejecución no enfrentan sanciones efectivas. Este diseño perpetúa las desigualdades institucionales y frena el progreso del programa.

Por otra parte, la falta de articulación interinstitucional ha afectado la planeación. En 2024, el 45% de las ETC reportó no haber recibido oportunamente los lineamientos técnicos para la contratación del servicio. Esto explica en parte los retrasos en los cronogramas y los errores en la estructuración de los contratos.

4. Problemas de cara al año 2026

La Contraloría ha advertido que la ineficiencia administrativa y la falta de control pueden comprometer la sostenibilidad del PAE. Si los niveles de subejecución y desfinanciamiento se mantienen, 1,6 millones de niños podrían quedar sin alimentación escolar en 2026, lo que implicaría un retroceso inaceptable en los derechos de la niñez.

Desde el punto de vista fiscal, los recursos del PAE representan en promedio el 8,5% del total del componente educativo del SGP. Su correcta ejecución, por tanto, tiene un impacto directo en la eficiencia global del gasto público en educación. Un esquema de incentivos basado en resultados permitiría optimizar estos recursos sin incrementar el gasto total.

El diagnóstico evidencia que los principales problemas actuales no derivan de falta de presupuesto, sino de fallas en la gestión, planificación y rendición de cuentas. Los recursos existen, pero no se utilizan de manera oportuna ni eficaz. Por esta razón, se hace necesario un mecanismo normativo que condicione parte de la asignación del SGP-PAE al desempeño



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

territorial, trasladando los saldos no ejecutados hacia los entes que demuestren eficiencia, cobertura y calidad.

Este mecanismo no requiere crear nuevos fondos ni estructuras, pues puede operar dentro del flujo presupuestal existente del SGP. Bastará con que el Ministerio de Educación determine, mediante resolución anual, las entidades beneficiarias y los montos de incentivo según resultados verificados.

Caso del Municipio de Sincelejo

En 2024, de 2.7 mil millones de pesos asignados al Programa de Alimentación Escolar (PAE) para el municipio de Sincelejo mediante el Sistema General de Participaciones (SGP), se comprometieron 0 pesos, lo equivalente a una ejecución de 0%. Por su parte, en la primera mitad de 2025 (enero-junio), de 2.5 mil millones de pesos asignados al Programa de Alimentación Escolar (PAE) para el municipio de Sincelejo mediante el Sistema General de Participaciones (SGP), se comprometieron pesos 393 millones de pesos, lo equivalente a una ejecución de 16%.

Ejecución del PAE con recursos del SGP – Sincelejo

Año	Asignación	Comprometido	Ejecución
2023	2.210.222.488	2.160.415.322	98%
2024	2.769.033.967	-	0%
2025	2.510.852.005	393.960.882	16%

Fuente: Derecho de petición respondido por el Ministerio de Educación. Elaboración propia

Esto es muy preocupante, dado que el PAE es fundamental para garantizar el derecho a la alimentación de niños, niñas y adolescentes, contribuyen a la permanencia su escolar y mejoran su rendimiento académico. Al suministrar nutrientes y energía indispensables, estos programas favorecen el desarrollo físico y cognitivo de los estudiantes, mejoran su concentración en clase, incrementan la asistencia y contribuyen a reducir la deserción escolar.

A partir del ejemplo anterior, los recursos no comprometidos podrían haberse utilizado en vigencias fiscales posteriores, permitiendo un uso más eficiente de los fondos y beneficiando especialmente a los municipios con mejor capacidad de ejecución.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Experiencia internacional del esquema de pago por resultados

La experiencia internacional demuestra la eficacia del esquema de pagos por resultados. En Chile, el programa de *Subvención Escolar Preferencial* asigna recursos adicionales a establecimientos que mejoran sus indicadores de desempeño; en México, el esquema de *Escuelas de Tiempo Completo* premió durante años la eficiencia en gestión alimentaria. Ambos casos lograron mejorar cobertura y calidad sin elevar el gasto total. Colombia puede replicar estas buenas prácticas adaptándolas a su marco institucional. Un sistema de incentivos con base en resultados corregirá la falta de motivación institucional y mejorará la eficiencia del gasto público educativo.

La medida también fortalecerá la rendición de cuentas. Al vincular los recursos adicionales a indicadores objetivos, se reduce el margen de discrecionalidad y se promueve la transparencia ante los organismos de control y la ciudadanía. De este modo, el diagnóstico evidencia que el PAE atraviesa una crisis de ejecución y confianza. Persisten saldos no ejecutados, demoras en la operación, deficiencias nutricionales y desigualdad territorial. Estos problemas justifican plenamente la adopción de un esquema de pago por resultados que premie la excelencia administrativa y garantice que los recursos lleguen efectivamente a los niños y niñas de Colombia.

II. JUSTIFICACIÓN

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) constituye uno de los pilares fundamentales de la política pública educativa y social en Colombia, al garantizar un complemento alimentario diario a millones de estudiantes del sistema oficial. Su objetivo no se limita únicamente a mejorar las condiciones nutricionales de la población infantil, sino también a promover la permanencia escolar y la equidad educativa. Sin embargo, en los últimos años se ha evidenciado un estancamiento en su cobertura y una creciente ineficiencia en la ejecución de los recursos, lo que ha limitado el impacto del programa. En 2023, cerca de 5,8 millones de niños recibieron atención, una cifra similar a la de 2021, mientras 19 de los 32 departamentos se ubicaron por debajo de la tasa nacional de cobertura (79%), lo que refleja profundas brechas territoriales en la garantía de este derecho.

A pesar de que el PAE cuenta con una asignación presupuestal considerable —que representó en 2023 cerca del 8,5 % del componente educativo del Sistema General de Participaciones (SGP)—, los problemas de gestión y ejecución persisten. El Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) reportó que durante la vigencia 2023 quedaron sin ejecutar aproximadamente 152 mil millones de pesos, equivalentes al 7 % del total de los recursos del



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

SGP–PAE. Dichos saldos habrían permitido financiar más de 220 mil cupos adicionales de alimentación escolar. Esta subejecución, junto con el inicio tardío del servicio en múltiples territorios, genera discontinuidades que afectan la asistencia escolar y reducen la eficiencia del gasto público. En 2024, por ejemplo, 780 mil estudiantes no recibieron el servicio durante los primeros meses del calendario escolar, lo que demuestra la magnitud del problema operativo.

Adicionalmente, la falta de incentivos vinculados al desempeño ha perpetuado las inequidades en la gestión territorial. La distribución de recursos del PAE, actualmente basada en criterios demográficos, no distingue entre entidades con altos niveles de cumplimiento y aquellas con reiteradas deficiencias administrativas o hallazgos fiscales. En consecuencia, los territorios más eficientes no obtienen estímulos por su buena gestión, mientras que las entidades con problemas estructurales reciben los mismos montos cada año. Este diseño institucional desincentiva la mejora continua y limita la adopción de buenas prácticas administrativas. Por ello, se requiere un marco normativo que introduzca mecanismos de recompensa asociados a resultados verificables de cobertura, calidad nutricional y transparencia.

El presente proyecto de ley propone la creación de un mecanismo de pago por resultados, financiado con los saldos no ejecutados del SGP–PAE, para reconocer a las entidades territoriales certificadas que alcancen altos niveles de desempeño en la gestión del programa. Dicho esquema no implica nuevos gastos para la Nación ni altera la fórmula de distribución del SGP; por el contrario, promueve la eficiencia del gasto público existente, al reasignar recursos ociosos hacia los entes que demuestran una ejecución óptima. La creación del Índice de Desempeño del PAE (ID-PAE) permitirá medir objetivamente variables de ejecución presupuestal, cobertura efectiva, calidad nutricional y transparencia, consolidando una herramienta técnica que fomente la rendición de cuentas y la mejora institucional.

La evidencia internacional respalda la eficacia de este tipo de esquemas. En Chile, el programa de Subvención Escolar Preferencial destina recursos adicionales a establecimientos con avances comprobados en sus indicadores de gestión, mientras que en México, el modelo de Escuelas de Tiempo Completo incorporó incentivos asociados al cumplimiento de metas de alimentación y permanencia escolar. Ambos casos lograron elevar la eficiencia administrativa sin aumentar el gasto público total. Colombia puede replicar estas experiencias, adaptándolas a su marco normativo, para consolidar un PAE más equitativo, transparente y sostenible.

En síntesis, la creación de incentivos por resultados permitirá transformar la cultura de ejecución del PAE, pasando de un esquema meramente distributivo a uno orientado al



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

desempeño y la rendición de cuentas. Este proyecto de ley responde a la necesidad de cerrar las brechas territoriales, reducir la subejecución presupuestal, fortalecer la calidad nutricional y asegurar la continuidad del servicio para todos los estudiantes del sistema oficial. Con su implementación, se garantizará que cada peso del SGP destinado a alimentación escolar cumpla efectivamente su propósito: nutrir a los niños y niñas de Colombia para que aprendan, permanezcan en la escuela y alcancen su pleno desarrollo físico y cognitivo-

Bibliografía.

DANE (2022). *Estado de la Seguridad Alimentaria en Colombia desde la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2024* <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/escala-de-experiencia-de-inseguridad-alimentaria-fies>

DNP. (2021). *Evaluación de operaciones y resultados del Programa de Alimentación Escolar (PAE) a partir de su transferencia al Ministerio de Educación Nacional*. Bogotá: SINERGIA. Obtenido de <https://sinergia20app.dnp.gov.co/evaluaciones/1182>

Infobae. (2025). *Contraloría revela déficit en el PAE: faltan \$1,3 billones para alimentar a 1,6 millones de estudiantes en 2026*. <https://www.infobae.com/colombia/2025/10/30/contraloria-revela-deficit-en-el-pae-faltan-13-billones-para-alimentar-a-16-millones-de-estudiantes-en-2026/>

Gaibor, P. (2023). *Impacto de la alimentación escolar en el desarrollo cognitivo de los estudiantes: Evidencia en Ecuador*. Universidad de la Américas. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Quito, Ecuador.

Granados Estrada, L. T. (2022). *Impacto del Programa de Alimentación Escolar en las expectativas educativas*. Bogotá: Uniandes. Obtenido <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/842517c9-035d-4463-bb55b1cd573893e3>

Ministerio de Educación Nacional. (2023). *MEN indicadores PAE – Datos abiertos*. https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN_INDICADORES_PAE/epkg-mphw

Pontificia Universidad Javeriana (2024). *Análisis detallado del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Colombia, desde la evidencia*. Informe análisis estadístico LEE. No. 91. 10 de abril de 2024.

Pontificia Universidad Javeriana. (2024). *Estudiantes de colegios oficiales se están quedando sin alimentación escolar*. <https://www.javeriana.edu.co/hoy-en-la->



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

[javeriana/w/hoy-en-la-javeriana-estudiantes-de-colegios-oficiales-se-estan-quedando-sin-alimentacion-escolar](#)

Porto Gutiérrez, I. M. (2016). *Impacto del Programa de Alimentación Escolar en el Trabajo Infantil*. Bogotá: Universidad del Rosario.

III. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto tiene como finalidad establecer un mecanismo de pago por resultados en la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE), financiado con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), con el fin de mejorar la eficiencia, la oportunidad, la calidad nutricional y la transparencia en su ejecución por parte de las entidades territoriales.

IV. MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley se fundamenta en un conjunto de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que establecen la obligación del Estado colombiano de garantizar el derecho a la alimentación adecuada, la permanencia escolar y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La **Constitución Política de Colombia** reconoce en su **artículo 44** los derechos fundamentales de los niños, entre los cuales se incluye la alimentación equilibrada. De igual manera, el **artículo 67** establece que la educación es un derecho y un servicio público, cuya prestación debe orientarse al acceso y permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. Por su parte, el **artículo 366** dispone que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, priorizando la inversión en los servicios públicos sociales de educación, salud y saneamiento básico. En consonancia, el **artículo 209** consagra los principios de la función administrativa, entre ellos la eficiencia, economía, equidad y transparencia, que guían la gestión de los recursos públicos destinados a programas como el PAE.

En el ámbito legal, la **Ley 715 de 2001** define las competencias y recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), estableciendo en sus **artículos 6º, 76 y 78** la responsabilidad de las entidades territoriales certificadas en la prestación del servicio de alimentación escolar. Asimismo, la **Ley 1176 de 2007** determinó los criterios de distribución de los recursos del SGP para los sectores de educación, salud y propósito general, e incluyó el componente alimentario como parte del servicio educativo. Por su parte, la **Ley 489 de**



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

1998, en su **artículo 3º**, obliga a las entidades públicas a promover una gestión orientada a resultados y a la mejora continua del desempeño institucional.

En materia de transparencia y control, la **Ley 1474 de 2011** (Estatuto Anticorrupción) y la **Ley 1712 de 2014** (Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública) establecen los principios que deben regir la ejecución de los recursos públicos, en especial los destinados a la niñez. De igual forma, la **Ley 1952 de 2019** (Código General Disciplinario) sanciona la ineficiencia y la negligencia en la administración de programas sociales. Estos instrumentos jurídicos proporcionan el sustento para vincular incentivos institucionales al cumplimiento de metas verificables de cobertura, calidad y eficiencia en la ejecución del PAE.

A nivel reglamentario, el **Decreto 1852 de 2015**, **modificado por el Decreto 1019 de 2022**, establece los lineamientos para la operación del Programa de Alimentación Escolar, definiendo los criterios técnicos, administrativos y nutricionales que deben observar las entidades territoriales. Dichas normas asignan al Ministerio de Educación Nacional la función de seguimiento, asistencia técnica y evaluación del PAE, lo cual se complementa con las competencias de supervisión y control fiscal ejercidas por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación. Este marco regulatorio, sin embargo, no contempla actualmente mecanismos de incentivos asociados al desempeño, lo que justifica la necesidad de esta iniciativa legislativa.

En el plano internacional, Colombia es signataria de instrumentos que respaldan el derecho a la alimentación y la obligación de los Estados de garantizarlo progresivamente. Entre ellos destacan el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11), la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 24 y 27), y las Directrices Voluntarias de la FAO sobre el Derecho a la Alimentación Adecuada (2004). Estos compromisos internacionales obligan al Estado colombiano a implementar políticas públicas eficaces que aseguren el acceso continuo y equitativo a la alimentación de los niños y niñas en edad escolar.

V. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.” En cumplimiento del artículo, se certifica que la iniciativa es fiscalmente neutra.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

El proyecto no tiene impacto fiscal. Los incentivos se financiarán con los saldos no comprometidos del SGP-PAE, que ya fueron incorporados en el presupuesto General de la Nación y cuya destinación específica no se modifica. La norma no crea nuevas apropiaciones, fondos ni plantas de personal, y no afecta el balance ni el gasto estructural del Estado.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido del presente Proyecto de Ley, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.

VII. CONCLUSIÓN Y PRESENTACIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, ponemos en consideración del Honorable Congreso de la República el presente Proyecto de Ley que busca establecer un mecanismo de pago por resultados en la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE), financiado con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), con el fin de mejorar la eficiencia, la oportunidad, la calidad nutricional y la transparencia en su ejecución por parte de las entidades territoriales.

Cordialmente,

MARIA ANGÉLICA GUERRA

Senadora de la República



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 19 de Ago. del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 191/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____
H. D. Maria Angelica Guerra.

SECRETARIO GENERAL