El Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Colombia: cobertura, intermitencia y calidad del servicio (2022-2025)

INFORME
145

Claves

- La cobertura nacional del PAE, según la UApA, pasó de 76% en 2022 a 81,8% en 2025.
- Actualmente, 97 Entidades Territoriales Certificadas (ETC) ejecutan el programa en todo el país, bajo un modelo descentralizado vigente desde el Decreto 1852 de 2015.
- A cierre de 2025, solo 16 de 33 departamentos superaban la cobertura promedio nacional; la brecha entre el departamento de mayor cobertura (Chocó, 99,2%) y el de menor (Casanare, 48,2%) fue de 51 puntos porcentuales.
- A corte de mayo de 2025, 60 de las 97 ETC (casi dos de cada tres) no habían logrado evidenciar el cumplimiento de la meta de cobertura fijada para 2024.

Pontificia Universidad JAVERIANA Bogotá
LEE LABORATORIO DE ECONOMÍA DE LA EDUCACIÓN
@LEEJaveriana

Explore los mensajes clave de los informes del LEE en nuestro repositorio de infografías.

Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera:

Laboratorio de Economía de la Educación LEE de la Pontificia Universidad Javeriana. (2026). Informe No. 145. El Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Colombia: cobertura, intermitencia y calidad del servicio (2022–2025). Disponible en https://lee.javeriana.edu.co/publicaciones-y-documentos

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Colombia: cobertura, intermitencia y calidad del servicio (2022–2025)

Introducción

La alimentación escolar se ha consolidado, en las últimas décadas, como uno de los instrumentos de protección social de mayor cobertura en América Latina y el Caribe, región en la que actualmente benefician a cerca de 85 millones de estudiantes en 18 países y son ampliamente reconocidos como la política de protección social más importante de la región. Esta consolidación no es meramente operativa: un estudio reciente de la cooperación Brasil-FAO, que examinó 16 países en 2025, encontró que seis de ellos, Brasil, Ecuador, Honduras, Guatemala, Panamá y Paraguay, cuentan ya con leyes específicas de alimentación escolar, lo que blinda presupuesto y cobertura frente a los cambios de gobierno, y desde 2018 opera además una Red de Alimentación Escolar Sostenible (RAES) que articula a 18 países bajo el liderazgo técnico de Brasil para el intercambio de buenas prácticas. En este contexto regional se inscribe el Programa de Alimentación Escolar (PAE) colombiano, la estrategia mediante la cual el Estado entrega un complemento alimentario a niños, niñas, adolescentes y jóvenes matriculados en instituciones educativas oficiales, con el propósito de incidir sobre el acceso, la permanencia y la reducción del ausentismo escolar, así como de aportar a la seguridad alimentaria y nutricional de la población escolar. Conviene precisar, desde ya, que el PAE no es en sí mismo un programa de salud o de nutrición clínica, sino una estrategia educativa que usa el alimento como puente para que

un estudiante llegue, se quede y aprenda, reduciendo de manera integral las brechas que afectan su trayectoria escolar.

Esta concepción del alimento como instrumento educativo no es nueva ni exclusiva de Colombia. Históricamente, la alimentación escolar como política pública tiene casi dos siglos y medio de historia. Su antecedente más antiguo se remonta a 1790 en Múnich, cuando el físico y reformador social Benjamin Thompson combinó comedores y enseñanza para alimentar a niños vagabundos con una sopa de patata, cebada y guisantes que llegó a conocerse como la «sopa Rumford»; el modelo se extendió rápidamente a Inglaterra, Escocia, Francia y Suiza, y solo en Londres llegó a alimentar a 60.000 personas al día. Durante el siglo XIX y comienzos del XX el impulso pasó a sociedades filantrópicas, como las que operaban comedores escolares en Hamburgo y Dresde desde 1875, hasta que los propios Estados asumieron la tarea: Gran Bretaña ya alimentaba a un millón de escolares en 1920 y fijó estándares nutricionales obligatorios en 1941, mientras Francia creó desde 1849 los fondos públicos (*Caisses des Écoles*) que en 1867 se convirtieron en ley para todo el país. La región latinoamericana se incorporó más tarde a esta trayectoria, pero con programas que hoy están entre los más longevos del mundo: México estableció en 1929 su programa de leche escolar, uno de los más antiguos vigentes en la actualidad; Chile construyó el suyo desde 1953 con la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas; y Colombia adoptó su primer programa en 1955. Hoy, según el Programa Mundial de Alimentos, prácticamente todos los países cuentan con un programa de este tipo: cerca de 388 millones de escolares en 161 países reciben alimentación escolar a diario, con cerca de 85 millones de beneficiarios solo en América Latina y el Caribe.

En Colombia, el programa tiene casi un siglo de historia propia. Sus antecedentes se remontan a 1926 en Boyacá, y se formalizó a nivel nacional con el Decreto 319 de 1941. Desde entonces y hasta 2011 fue operado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Con la Ley 1450 de 2011 la responsabilidad pasó al Ministerio de Educación Nacional, lo que transformó al PAE en una estrategia integral de permanencia y calidad educativa, y no únicamente en un mecanismo asistencial. Desde 2020, mediante el Decreto 218, la operación recae específicamente en la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UApA), entidad adscrita al Ministerio de Educación. Esta evolución institucional resulta clave para entender el diseño actual del programa: el PAE no lo opera directamente el Gobierno Nacional. Desde el Decreto 1852 de 2015, que adicionó el Decreto 1075 de 2015, la responsabilidad de prestar el servicio recae en las Entidades Territoriales Certificadas en Educación (ETC): departamentos, distritos y municipios certificados, que contratan operadores, gestionan los recursos y garantizan la atención desde el primer día del calendario académico y durante toda la vigencia escolar. Actualmente son 97 las ETC que ejecutan el programa en todo el país, mientras que la UApA no presta el servicio directamente, sino que asigna y cofinancia recursos, fija los lineamientos técnicos, hace seguimiento a la operación y genera alertas para que los organismos de control intervengan cuando es necesario.

Este diseño descentralizado explica buena parte de lo que se documenta más adelante en el presente informe: como cada una de las 97 ETC contrata por su cuenta, mediante licitación pública, selección abreviada, contratación directa, bolsa mercantil o convenios con municipios no certificados, la oportunidad y la calidad del servicio varían de manera considerable de un territorio a otro, en función no solo de la disponibilidad de recursos nacionales, sino, sobre todo, de la capacidad de gestión contractual de cada entidad. Para situar esta lógica en perspectiva comparada, resulta útil observar los modelos de otros países de la región. Brasil opera el programa más antiguo con rango de ley (oficializado en 1955) y el más grande, con más de 40 millones de estudiantes atendidos en 5.570 municipios; transfiere los recursos automáticamente desde el nivel federal, pero conserva la compra en manos de los entes territoriales, de forma análoga a como Colombia delega esa función en las ETC. Perú, en cambio, ilustra el riesgo de la descentralización mal gestionada: su modelo de cogestión, vigente desde 2012 bajo Qali Warma, colapsó en 2024 tras episodios de corrupción en la contratación local, lo que llevó a una recentralización de las compras desde agosto de 2025. Chile, por su parte, nunca delegó en lo local: JUNAEB licita el servicio completo a empresas privadas de gran escala desde el nivel central, lo que ha generado quejas reiteradas por concentración de mercado. Vistos en conjunto, estos casos sugieren que Colombia, con sus 97 ETC contratando cada una por su cuenta, es estructuralmente más cercana al modelo brasileño de descentralización fiscal que a los esquemas centralizados de Perú o Chile, lo cual ofrece una primera clave interpretativa para los hallazgos de intermitencia que se documentan en este informe, particularmente en entidades como Córdoba, Cesar y Cauca, como un problema de capacidad de gestión contractual territorial, y no como una falla atribuible a un diseño centralizado defectuoso.

Datos y metodologías

El presente informe se construye a partir de la revisión sistemática de los Informes de Operación del Programa de Alimentación Escolar (INOP) producidos por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UApA) entre junio de 2022 y octubre de 2025, complementados con fuentes institucionales, registros administrativos y estudios académicos independientes. La estrategia metodológica combina tres niveles de análisis: un seguimiento longitudinal de la operación a partir de los INOP, una reconstrucción de series de cobertura y matrícula mediante el cruce de fuentes, y una lectura comparada con programas de alimentación escolar de la región.

El corpus principal del análisis está conformado por 48 informes INOP correspondientes al período junio de 2022 – octubre de 2025. Estos informes son elaborados por la UApA con periodicidad que ha variado a lo largo del tiempo: semanal entre 2022 y comienzos de 2023, quincenal durante parte de 2023, y mensual desde mediados de 2024 hasta la fecha. Cada

INOP consolida el estado de la operación del PAE con base en los reportes enviados por las 97 Entidades Territoriales Certificadas en Educación (ETC), verificados contra la información publicada en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP). El contenido típico de un INOP incluye: el número de ETC con operación activa y suspendida, las novedades de contratación y de continuidad del servicio, las alertas de calidad e inocuidad sanitaria, el estado del reporte de la estrategia PAE en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), y, a partir de 2025, los datos de cobertura mensual con matrícula "saneada" (es decir, depurada de estudiantes en estado "retirado" y de grados normalistas no cubiertos por el programa). Es importante señalar que la información de cada INOP corresponde a la fecha de corte indicada en su encabezado y puede cambiar por las dinámicas propias de la operación en cada territorio, como los propios informes advierten de manera reiterada.

Además de los INOP, el análisis incorpora el Informe de Gestión de la UApA correspondiente a la vigencia 2025, que constituye la fuente oficial más completa sobre la evolución histórica del programa, con series de cobertura desde 2013 hasta noviembre de 2025, y datos desagregados por departamento, grupo poblacional (indígenas, NARP, migrantes, víctimas del conflicto) y zona de atención (urbana y rural). Este documento es también la fuente de los indicadores de participación social, conformación y activación de Comités de Alimentación Escolar (CAE), Mesas Públicas y veedurías ciudadanas, que se analizan en la sección correspondiente a la gobernanza del programa. Se utilizan igualmente las resoluciones que definen los marcos técnicos de los distintos modelos de atención: la Resolución 335 de 2021 (PAE mayoritario), la Resolución 18858 de 2018 (pueblos indígenas), la Resolución 374 de 2024 (ruralidad dispersa) y la Resolución 051 de 2025 (comunidades NARP).

La reconstrucción de la serie de cobertura exigió el cruce de dos fuentes que miden la matrícula oficial con criterios distintos. Por un lado, la matrícula "saneada" que reporta la UApA en los INOP y en el Informe de Gestión, que excluye del denominador los grados correspondientes a los semestres introductorios del nivel educativo normalista y los registros de estudiantes con estado diferente a "MATRICULADO" en el SIMAT. Por otro, la matrícula total del sector oficial publicada por el Ministerio de Educación Nacional a través del SIMAT, consolidada por el Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana en su Informe No. 134 (febrero de 2026). **La diferencia entre ambos denominadores oscila entre 141.000 y 396.000 estudiantes, siempre más alto en el SIMAT, según el año, lo que incide directamente en el cálculo de la tasa de cobertura.** Este informe presenta ambas series y señala las discrepancias cuando resultan analíticamente relevantes. Para los datos de beneficiarios se contrastó adicionalmente la serie de la UApA con la del LEE (Informe No. 91, abril de 2024), que utiliza los microdatos del Anexo 13 del SIMAT como fuente independiente; las diferencias entre ambas fuentes se documentan en la sección de cobertura.

1. Cómo se organiza la operación: un modelo descentralizado

Como se presentó anteriormente, el PAE no lo opera directamente el Gobierno Nacional. Con el Decreto 1852 de 2015 (que adicionó el Decreto 1075 de 2015), la responsabilidad de prestar el servicio recae en las Entidades Territoriales Certificadas en Educación (ETC): departamentos, distritos y municipios certificados. Quienes contratan operadores, gestionan los recursos y garantizan la atención desde el primer día del calendario académico y durante toda la vigencia escolar. Actualmente son 97 las ETC que ejecutan el programa en todo el país. La UApA cumple un rol de coordinación y supervisión, más que de ejecución directa. Su función consiste en asignar y cofinanciar los recursos, establecer los lineamientos técnicos, supervisar la operación y emitir alertas para facilitar la intervención de los organismos de control cuando se requiera.

Esta estructura, sin embargo, no se agota en la relación ETC–UApA. Entre la decisión de política y el plato de comida que llega a un estudiante, interviene una cadena de actores cuyas funciones conviene distinguir con precisión, porque cada eslabón concentra un tipo distinto de responsabilidad y de riesgo.

El operador es el actor contractual que, una vez adjudicado el proceso de contratación por la ETC, bajo alguna de las modalidades previstas como licitación pública, selección abreviada, contratación directa o bolsa mercantil, asume la ejecución material del servicio: compra, transporte, manipulación, preparación y entrega del complemento alimentario, así como el cumplimiento de los lineamientos técnicos, sanitarios y nutricionales fijados por la UApA. Es, en sentido estricto, quien convierte el contrato en alimento. Frente a este actor opera también la figura de la firma interventora, contratada en paralelo por algunas ETC para verificar in situ las condiciones de operación, control y seguimiento del servicio, y que actúa como primer filtro técnico ante alertas sanitarias o de calidad, en articulación directa con la Secretaría de Educación.

En el extremo opuesto de la cadena, dentro de la institución educativa, los rectores y el cuerpo docente cumplen una función de bisagra entre la operación contractual y la realidad escolar diaria. El rector autoriza y supervisa la entrega del complemento en el establecimiento, custodia el cumplimiento de la priorización de beneficiarios cuando la cobertura no alcanza a la totalidad de la matrícula, y es habitualmente el primer receptor de las quejas de la comunidad ante fallas de calidad, cantidad u oportunidad del servicio. Esta posición lo convierte, de facto, en un nodo crítico de información temprana: cuando un rector no traslada oportunamente una novedad o cuando, como se ha documentado en algunos

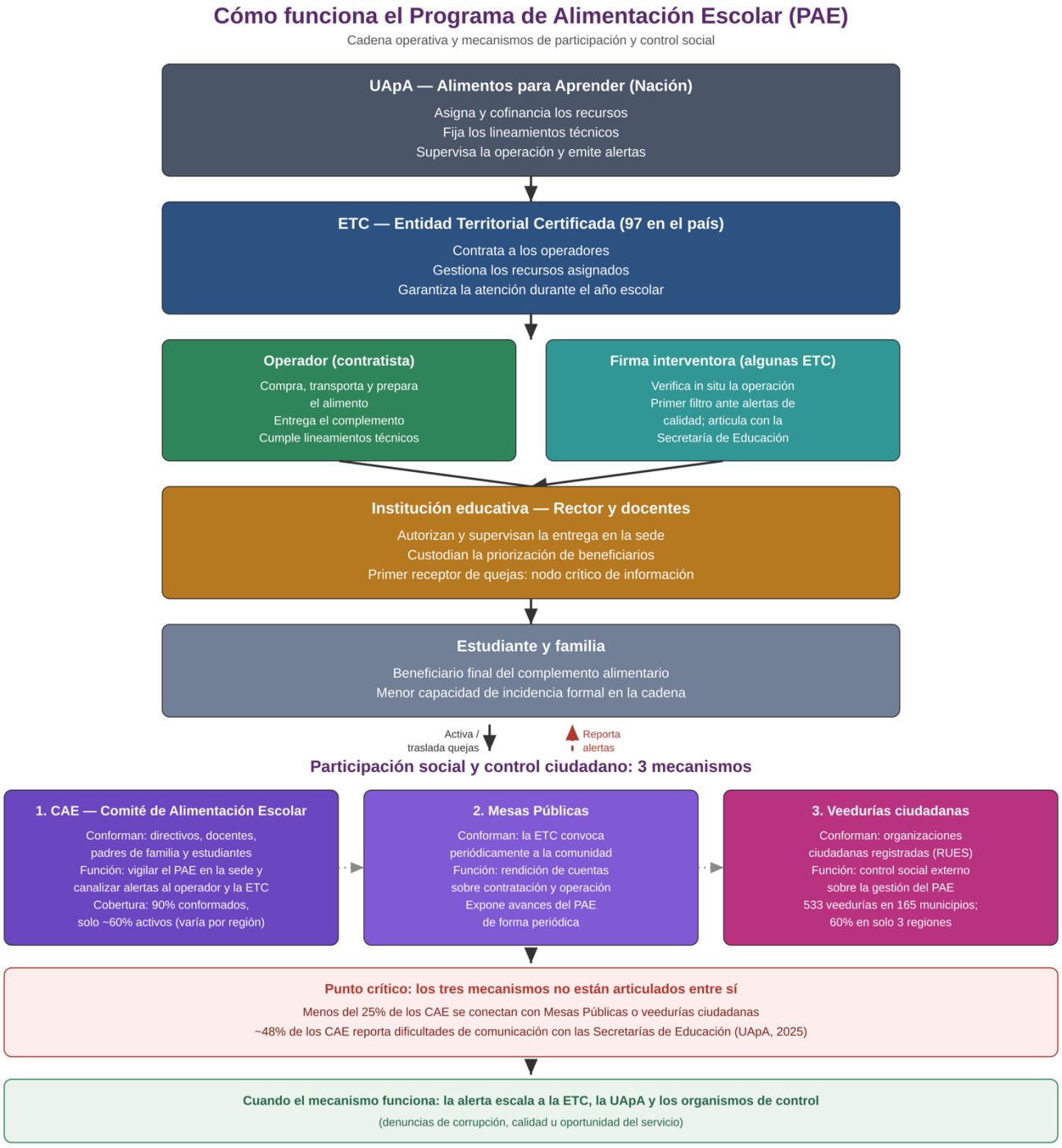
territorios, parte de la comunidad cuestiona los criterios de priorización aplicados en su propia sede, la alerta puede tardar en llegar a la ETC y a la UApA.

La participación social y el control ciudadano, por su parte, están institucionalizados principalmente a través de tres mecanismos. El primero es el Comité de Alimentación Escolar (CAE), instancia conformada en cada institución educativa con participación de directivos, docentes, padres de familia y estudiantes, cuya función es vigilar la operación del PAE en el establecimiento y canalizar alertas y sugerencias hacia el operador y la entidad territorial. Su cobertura formal es amplia, cerca del 90% de las instituciones educativas con PAE cuentan con un CAE conformado, pero, de acuerdo con datos de los informes operativos (INOP) de la UApA, su funcionamiento efectivo es considerablemente menor: solo alrededor del 60% de estos comités se encuentran activos, con reuniones periódicas y registros verificables, y la brecha entre conformación y funcionamiento varía fuertemente por región, con casos como Amazonas (46% conformados, 28% activos) o los Llanos (55% conformados, 40% activos) frente a la Costa Atlántica (88% conformados, 74% activos). Es decir, el CAE existe formalmente en casi todas partes, pero su capacidad real de incidencia depende de una activación que está lejos de ser homogénea (UApA, 2025).

El segundo mecanismo son las Mesas Públicas, espacios de rendición de cuentas y participación que cada ETC debe realizar periódicamente, y en los cuales se exponen los avances de la contratación y operación del programa ante la comunidad. El tercero son las veedurías ciudadanas, organizaciones formalmente registradas que ejercen control social externo sobre la gestión del PAE; según el Registro Único Empresarial y Social, existen 533 veedurías vinculadas al seguimiento del programa, con presencia en 165 municipios, aunque concentradas de manera desigual en el territorio: más del 60% se ubican en solo tres regiones (Antioquia, Cundiboyacense y Llanos), lo que deja amplias zonas del país particularmente las más dispersas y rurales; con escasa o nula presencia de este tipo de control social organizado.

Estos tres mecanismos: CAE, Mesas Públicas y veedurías; no operan de forma articulada entre sí. Menos del 25% de los CAE a nivel nacional se conectan efectivamente con Mesas Públicas o veedurías ciudadanas, y cerca del 48% reporta dificultades de comunicación con las Secretarías de Educación de acuerdo al informe de gestión 2025 de UApA. Esta desarticulación es relevante para la interpretación del informe, porque sugiere que la familia y el estudiante, en la práctica, son el eslabón con menor capacidad de incidencia formal en la cadena: dependen de que el rector traslade su queja, de que el CAE esté activo, y de que ese CAE logre, además, conectar con una instancia de mayor alcance, algo que, según la evidencia disponible, ocurre en menos de uno de cada cuatro casos. En consecuencia, gran parte de las novedades que llegan a oídos de la UApA por canales informales, redes sociales, denuncias ciudadanas puntuales, probablemente reflejan fallas que el circuito institucional de participación no logró capturar ni escalar a tiempo.

Figura 1. Resumen del funcionamiento del Programa de Alimentación Escolar (PAE tradicional, no incluye PAES especiales)



Fuente: elaboración propia con base en Decreto 1852 de 2015 e informes operativos (INOP) y de gestión 2025 de la UApA.

2. Los modelos de atención: mayoritario, indígena y otros enfoques diferenciales

PAE mayoritario (Resolución 335 de 2021)

Es el modelo de atención general, que cubre a la mayoría de los estudiantes matriculados en instituciones oficiales del país. Define los criterios de priorización de sedes, las modalidades de atención (preparación en sitio, industrializada o comida caliente transportada) y los estándares de calidad e inocuidad que deben cumplir los operadores.

PAE para pueblos indígenas (Resolución 18858 de 2018)

Reconoce que la atención alimentaria en territorios y comunidades indígenas requiere un enfoque diferencial: contratación con autoridades y organizaciones indígenas, concertación de los Planes Alimentarios Indígenas Propios (PAIP) y respeto a las prácticas alimentarias tradicionales. A lo largo de este informe se verá que este modelo suele ser el que presenta más demoras de inicio, en buena parte por los tiempos que exige la concertación con cada pueblo y por las dificultades para conseguir pólizas de garantía a organizaciones indígenas pequeñas.

Otros enfoques diferenciales

- PAE Ruralidad Dispersa (Resolución 374 de 2024): para sedes educativas ubicadas en zonas rurales dispersas, con participación prioritaria de Asociaciones de Padres de Familia (APF) y Juntas de Acción Comunal (JAC) como operadores comunitarios.
- PAE para comunidades NARP (Resolución 051 de 2025): para población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, con lineamientos construidos en consulta previa con la Comisión IV del Espacio Nacional de Consulta Previa.
- Atención a población migrante y víctimas del conflicto: sin una resolución específica propia, pero con seguimiento diferenciado de cobertura por parte de la UApA dado el peso que tienen estos grupos en la matrícula oficial.

Esta segmentación importa para leer el resto del informe: cuando se habla de "cobertura del 81,8%" o de "ETC suspendidas", detrás de esa cifra agregada hay trayectorias muy distintas según el modelo de atención. Con datos del Informe de Gestión 2025 de la UApA, la cobertura para la población indígena llegó a 91,7% y para comunidades NARP a 89,5%, ambas por encima del promedio nacional, lo que no impide que sean los modelos con más alertas de inicio tardío, como se mostrará en la sección 4.

3. Cobertura del PAE: la meta de universalidad y su evolución

Una de las apuestas del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 "Colombia potencia mundial de la vida" es **aumentar progresivamente la cobertura del PAE en cinco puntos porcentuales cada año hasta llegar a la universalidad en 2026**. El Informe de Gestión 2025 de la UApA reporta el avance frente a esa meta:

Tabla 1. Matrícula y cobertura del PAE en Colombia 2019-2025

Año	Matrícula oficial SIMAT	Matrícula UApA	Diferencia matrícula (UApA-SIMAT)	Beneficiarios (UApA, Tabla 8)	Crecimiento de los beneficiarios	Cobertura cálculos LEE	Cobertura UApA	Discrepancia de cobertura en pp (UApA-LEE)
2019	7,931,484	7,637,080	-294,404	5,564,864	-	70%	73%	3%
2020	7,835,908	7,674,690	-161,218	5,668,407	2%	72%	74%	2%
2021	7,964,065	7,817,029	-147,036	5,816,703	3%	73%	74%	1%
2022	7,814,774	7,661,173	-153,601	5,851,769	1%	75%	76%	2%
2023	7,620,791	7,455,350	-165,441	5,904,785	1%	77%	79%	2%
2024	7,414,620	7,273,383	-141,237	5,838,083	-1%	79%	80%	2%
2025*	7,238,119	6,841,699	-396,420	5,598,409	-4%	77%	82%	4%

**Información con corte a 30 de noviembre de 2025.*

Fuente: elaboración propia datos: UApA, Informe de Gestión Vigencia 2025, Subdirección de Información, cálculo sobre la matrícula oficial. Los datos de matrícula oficiales son los expuestos por el SIMAT en establecimientos públicos, la UApA realiza una matrícula de priorización de acuerdo con la focalización de los establecimientos educativos y entidades territoriales.

La cobertura según la UApA subió de 76% en 2022 a 81.8% en 2025, lo que representa un avance de casi seis puntos porcentuales en tres años. Pero esa lectura se complejiza en cuanto se examinan los componentes del indicador por separado, porque la cobertura es un cociente, y lo que ocurrió en el período no fue solo un aumento del numerador sino, simultáneamente, una contracción acelerada del denominador.

Entre 2022 y 2025, la matrícula del sector oficial según la propia UApA cayó de 7.661.173 a 6.841.699 estudiantes, una reducción de 819.474 matriculados, equivalente al 10,7% de la base. Al mismo tiempo, los beneficiarios del PAE no crecieron: pasaron de 5.851.769 en 2022 a 5.598.409 en 2025, es decir, 253.360 estudiantes menos. Lo que la tabla muestra, entonces, no es un programa que atiende cada vez a más estudiantes, sino un programa que pierde beneficiarios a un ritmo más lento que el ritmo al que cae la matrícula, y es esa

diferencia de velocidades la que produce la mejora aritmética del indicador de cobertura. En otras palabras, buena parte del avance de seis puntos porcentuales no obedece a una ampliación real del servicio, sino al efecto mecánico de dividir un numerador que baja poco entre un denominador que baja mucho.

Esta dinámica se agudiza en el último bienio. En 2024, por primera vez en la serie, los beneficiarios cayeron en términos absolutos: 5.838.083 frente a los 5.904.785 de 2023, una reducción del 1,1%. En 2025 la caída se profundizó al 4,1%, con 239.674 beneficiarios menos que el año anterior. A pesar de ello, la cobertura siguió subiendo de 80% a 82%, porque la matrícula se contrajo aún más rápido, perdiendo 431.684 estudiantes solo entre 2024 y 2025. Es un patrón que merece atención: un indicador de cobertura que mejora mientras el número absoluto de niños atendidos disminuye puede ofrecer una señal engañosa sobre el desempeño real del programa.

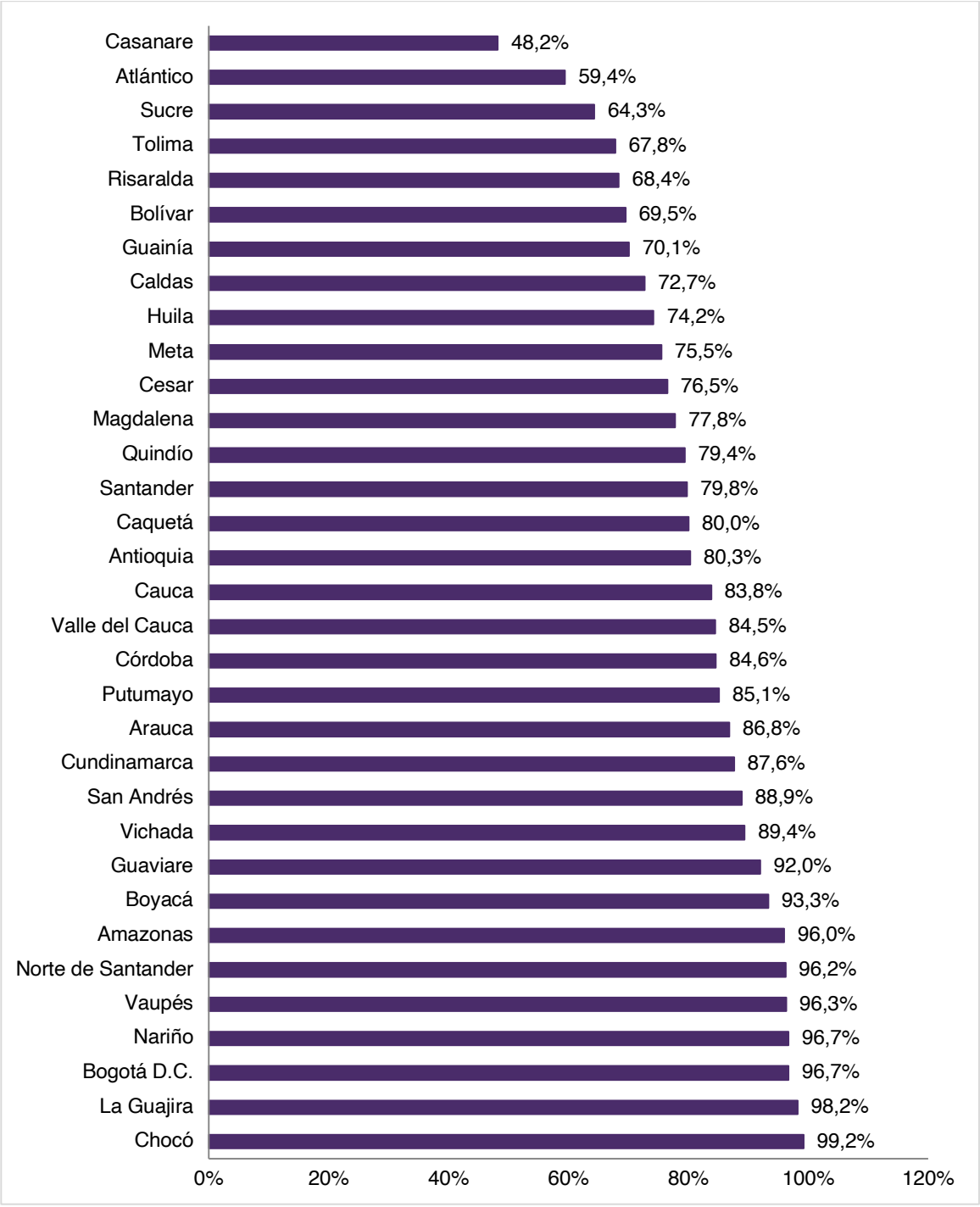
A esta complejidad se suma la divergencia entre las dos fuentes de matrícula. La matrícula que reporta la UApA es consistentemente inferior a la del SIMAT consolidada por el LEE, con brechas que van desde 141.000 estudiantes en 2024 hasta 396.000 en 2025. Esa diferencia no es neutral: si se calcula la cobertura de 2025 usando el denominador del SIMAT total (7.238.119 matriculados), el resultado es 77%, no 82%. La brecha entre ambas mediciones, que venía oscilando entre uno y dos puntos porcentuales, se disparó a casi cinco puntos en 2025. Esto significa que la distancia frente a la meta del PND varía sensiblemente según la fuente: con la matrícula de la UApA faltan ocho puntos para el 90%; con la del SIMAT, faltan trece. En cualquier escenario, sin embargo, la meta intermedia de 2025 no se cumplió, y la de 2026 (95%) exigiría un salto de entre trece y dieciocho puntos porcentuales en un solo año, algo sin precedente en toda la serie histórica del programa.

El ritmo de crecimiento observado refuerza esta conclusión. Entre 2020 y 2023, la cobertura UApA creció a un promedio de 1,5 puntos porcentuales por año, muy por debajo de los cinco puntos anuales que supone la trayectoria del PND. Incluso el mejor año de la serie reciente 2023, con un salto de tres puntos, se queda lejos de la velocidad requerida. Y la tendencia de los dos últimos años no es de aceleración sino de desaceleración: el crecimiento de beneficiarios pasó de ser positivo (1% en 2022, 1% en 2023) a negativo (–1% en 2024, –4% en 2025). Llegar al 95% en 2026 es, con la información disponible, un objetivo que no tiene sustento en la trayectoria empírica del programa, y que distorsiona la visualización de las necesidades alimentarias, lo que eventualmente puede tener consecuencias negativas sobre el servicio, la focalización y el alcance a los niños y niñas particularmente en los territorios.

3.1 Heterogeneidad territorial: la cobertura nacional esconde grandes brechas

El promedio nacional de 81,8% de cobertura al cierre de 2025 esconde una dispersión territorial que es, en sí misma, uno de los hallazgos más relevantes del programa. Según el Informe de Gestión de la UApA (vigencia 2025, corte 30 de noviembre), de las 97 ETC solo 16 departamentos superaban la media nacional. En el extremo superior, Chocó alcanzaba el 99,2%, La Guajira el 98,2%, Bogotá y Nariño el 96,7% cada uno, y Vaupés el 96,3%, es decir, territorios que prácticamente han alcanzado la universalidad del servicio. En el extremo opuesto, Casanare registraba apenas el 48,2%, Atlántico el 59,4%, Sucre el 64,3% y Tolima el 67,8%, todos a más de quince puntos por debajo de la media nacional. La distancia entre el departamento de mayor cobertura (Chocó, 99,2%) y el de menor (Casanare, 48,2%) era de 51 puntos porcentuales (ver ilustración 1), una brecha que no se explica solo por diferencias de recursos, sino por las asimetrías de capacidad de gestión contractual que caracterizan al modelo descentralizado, entre otras razones como las problemáticas de disponibilidad de proveedores en el marco de la ley 80 de contratación, disponibilidad de recursos, entre otras.

Gráfica 1. Cobertura PAE por departamento (2025)



Fuente: elaboración propia datos: UApA, Informe de Gestión Vigencia 2025, Subdirección de Información - cálculo sobre la matrícula oficial. Estas coberturas toma n como referencia la población objetivo del SIMAT.

El dato adquiere mayor profundidad cuando se desagrega por ETC en lugar de por departamento. El INOP No. 5 (corte mayo de 2025) reveló que, a esa fecha, solo 37 de las 97 ETC presentaban niveles de cobertura entre el 80% y el 90%, es decir, entre la meta de la vigencia 2024 y la meta de la vigencia 2025. Otras 42 ETC registraban coberturas entre el 50% y el 79,9%; no habían alcanzado siquiera el objetivo mínimo del año anterior, y 18 ETC reportaban coberturas inferiores al 50%. En total, 60 de las 97 ETC no habían logrado evidenciar el cumplimiento de la meta de cobertura de 2024, lo que plantea interrogantes sobre si la brecha obedece a inconsistencias en el reporte de información en el SIMAT o a limitaciones estructurales en los territorios. Casos como los de Magdalena y Cauca, que a 30 de abril de 2025 evidenciaban una cobertura inferior al 1%, son particularmente ilustrativos: no se trata de territorios sin recursos, sino de ETC en las que los procesos contractuales habían colapsado o no habían iniciado, como se documentará en la sección de alertas operativas.

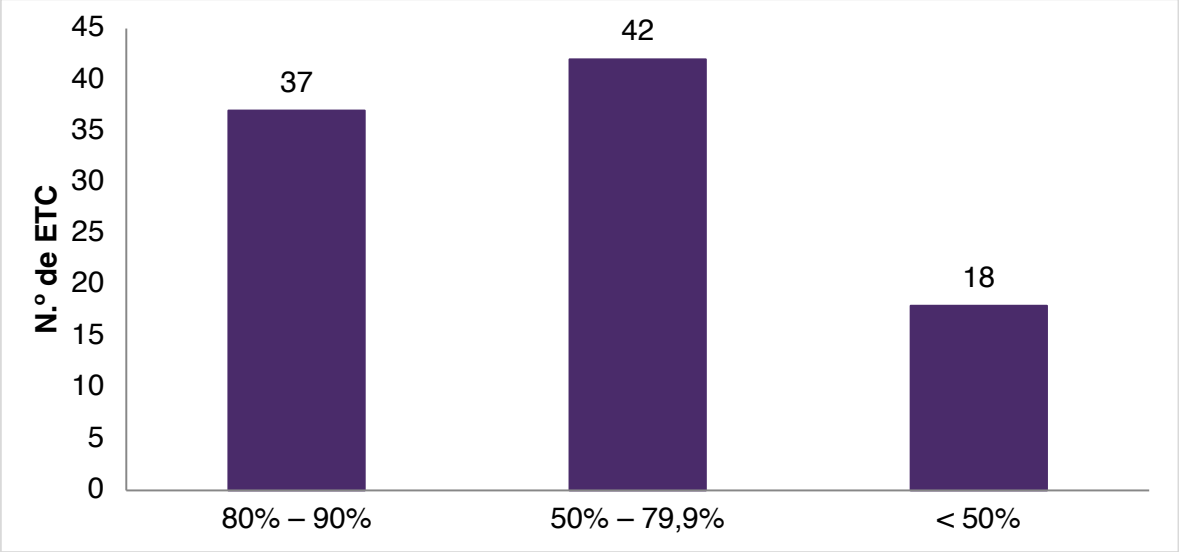
La comparación con los datos de 2023, el último año con información independiente del LEE de la Javeriana (Informe No. 91, abril de 2024), permite observar tanto avances como retrocesos llamativos. Algunos de los departamentos que en 2023 registraban las coberturas más bajas del país experimentaron mejoras sustanciales: Guaviare pasó de 39,7% a 92,0%, Amazonas de 48,5% a 96,0% y Vaupés de 61,0% a 96,3%; recuperaciones de entre treinta y cincuenta puntos porcentuales que revierten las caídas dramáticas que el propio LEE había documentado entre 2022 y 2023 (Guaviare había caído 65 puntos en un solo año). Esta volatilidad extrema en departamentos pequeños y de difícil acceso es consistente con lo que los INOP documentan de forma recurrente: son justamente estos territorios los que concentran más episodios de suspensión y reanudación abrupta del servicio, donde un solo contrato que se cae o se adjudica puede alterar la cobertura departamental en decenas de puntos. La mejora de 2025 en estos casos es, entonces, una señal positiva, pero también frágil: si la dinámica contractual de un año permite coberturas cercanas al 96% y la del año anterior las hunde al 39%, lo que se tiene no es un programa consolidado, sino uno cuya cobertura depende críticamente de la oportunidad de un único proceso de contratación.

En sentido contrario, departamentos con matrículas grandes y que en 2023 mostraban coberturas medias o altas, experimentaron retrocesos relativos o estancamientos. Casanare, que ya era uno de los rezagados en 2023 con 44,7%, apenas subió a 48,2%; prácticamente sin avance en dos años. Sucre pasó de 71,3% a 64,3%, una caída de siete puntos. Atlántico, que en 2023 registraba 61,3%, cerró 2025 en 59,4%. Estos son departamentos con un volumen significativo de matrícula, donde el déficit de cobertura se traduce en decenas de miles de estudiantes sin acceso al programa, y donde la explicación no puede ser la dispersión geográfica, como sí ocurre en Guaviare o Vaupés, sino problemas de gestión contractual, de suficiencia presupuestal o de ambos.

La brecha urbano-rural, que el LEE identificaba como persistente en 2023, muestra en cambio una evolución favorable a nivel agregado. Según el Informe de Gestión 2025, la cobertura rural nacional alcanzó el 92,7%, y 27 de los 33 departamentos (incluido Bogotá) registraron coberturas mayores en zona rural que en zona urbana, lo que refleja el efecto de los criterios de priorización de la Resolución 335 de 2021, que priorizan las sedes ubicadas en el área rural. **Esta inversión de la brecha histórica es un logro significativo del programa, aunque debe leerse con cautela:** el dato se refiere a cobertura departamental agregada, y no descarta que persistan bolsones de desatención en zonas de ruralidad dispersa donde, como se señaló en la sección de modelos de atención, el marco normativo específico (Resolución 374 de 2024) no había generado aún contratos efectivos a corte de marzo de 2025.

La ilustración 2 presenta la distribución de las 97 Entidades Territoriales Certificadas en Educación (ETC) según su rango de cobertura del PAE a corte de mayo de 2025, con base en los datos del SIMAT a 30 de abril de 2025 reportados en el INOP No. 5. El panorama que revela es preocupante: solo 37 ETC (el 38,1% del total) se ubicaban en el rango entre el 80% y el 90%, es decir, entre la meta de cobertura fijada para la vigencia 2024 y la meta de la vigencia 2025. El grupo más numeroso (42 ETC, equivalentes al 43,3%) registraba coberturas entre el 50% y el 79,9%, lo que significa que a mayo de 2025 no habían alcanzado siquiera el objetivo mínimo del año anterior. Las 18 ETC restantes (18,6%) reportaban coberturas inferiores al 50%, con casos extremos como Magdalena y Cauca, que a esa fecha evidenciaban una cobertura menor al 1%, no por falta de matrícula sino por el colapso o la no iniciación de sus procesos contractuales. En conjunto, 60 de las 97 ETC, casi dos de cada tres, no habían logrado demostrar el cumplimiento de la meta de cobertura de 2024, lo que plantea una pregunta que el indicador agregado nacional no permite responder: si la brecha obedece a inconsistencias en el cargue de información al SIMAT por parte de las entidades territoriales, o si refleja limitaciones estructurales reales en la capacidad de los territorios para ejecutar el programa. La respuesta, como se documentará en la sección de alertas operativas, probablemente combina ambos factores en proporciones que varían de un territorio a otro (INOP No. 5, UApA, corte 31 de mayo de 2025; SIMAT corte 30 de abril de 2025).

Gráfica 2. ETC por rango de cobertura (mayo 2025)



Fuente: elaboración propia datos: UApA, Informe de Gestión Vigencia 2025, Subdirección de Información, cálculo sobre la matrícula oficial.

3.2 La trampa del porcentaje: cómo la caída de la matrícula infla la cobertura

El dato que más se difunde sobre el PAE es el porcentaje de cobertura: 81,8% en 2025, frente a 80,4% en 2024. Leído aisladamente, sugiere que el programa progresa. Pero el porcentaje de cobertura es una fracción, y una fracción puede subir no solo porque crece el numerador (beneficiarios), sino porque cae el denominador (matrícula total). Eso es exactamente lo que está ocurriendo en el PAE desde 2023.

Dado que la matrícula oficial pasó de 7.273.383 estudiantes en 2024 a 6.841.699 en 2025 una caída de 431.684 estudiantes en un solo año. Al mismo tiempo, el número de beneficiarios del PAE también cayó, de 5.838.083 a 5.598.409, es decir, 239.674 niños menos recibieron el complemento alimentario. Sin embargo, como la matrícula cayó proporcionalmente más que los beneficiarios, el cociente entre ambos, la “cobertura”, subió de 80,4% a 81,8%.

Tabla 2. Variación absoluta en matricula y beneficiarios PAE

Concepto	2024	2025*	Variación absoluta
Matrícula oficial UApA	7.273.383	6.841.699	–431.684
Beneficiarios PAE	5.838.083	5.598.409	–239.674
% Cobertura (beneficiarios / matrícula)	80,4%	81,8%	+1,4 p.p.

*Cálculo propio a partir de la Tabla 8 del Informe de Gestión UApA 2025. *Información preliminar a 30 de noviembre de 2025.*

En otras palabras: *la cobertura subió porque la base de comparación se redujo más rápido que el número de niños atendidos, no porque el programa esté llegando a más estudiantes.* En términos absolutos, en 2025 se atendieron a casi 240 mil niños, niñas y adolescentes menos que el año anterior.

Existe una diferencia significativa entre las cifras de cobertura según la fuente que se utilice, y esa diferencia no es un detalle técnico menor: altera sustancialmente la narrativa sobre el desempeño del programa y su distancia frente a las metas del Plan Nacional de Desarrollo. La UApA calcula la cobertura del PAE utilizando como denominador lo que denomina una matrícula "saneada" del SIMAT, depurada de los registros de estudiantes en estado "retirado" y de los grados correspondientes a los semestres introductorios del nivel educativo normalista, que no son objeto de atención del programa. El LEE, por su parte, trabaja con la matrícula total del sector oficial tal como la publica el Ministerio de Educación Nacional a través del SIMAT, sin aplicar ese filtro.

El problema no radica en que cada fuente use un denominador distinto, eso tiene justificación técnica, sino en la magnitud de la diferencia y en lo que implica. Entre 2019 y 2024, la matrícula usada por la UApA fue sistemáticamente inferior a la del LEE en un rango relativamente estable de entre 141.000 y 294.000 estudiantes, lo que producía diferencias de cobertura de entre uno y dos puntos porcentuales: una discrepancia menor que no alteraba cualitativamente la lectura del indicador. En 2025, sin embargo, la brecha se disparó a 396.420 estudiantes, y la diferencia de cobertura saltó a casi cinco puntos: 82% según la UApA, 77% según el cálculo con matrícula LEE.

Este salto merece una lectura crítica. Si los 396.420 estudiantes que la UApA excluye de su denominador son efectivamente estudiantes que abandonaron el sistema educativo; es decir, si el "saneamiento" refleja una realidad de deserción, estaríamos ante una tasa implícita de salida del sistema del 5,7% (396.420 sobre 7.238.119 matriculados según el SIMAT), una cifra difícilmente compatible con la tasa de deserción oficial del MEN, que para

2024 se situó en 3,63% a nivel nacional. Incluso si se toma como referencia la tasa de deserción rural, la más alta del país (5,4%), la cifra implícita del "saneamiento" la supera. Dicho de otro modo: o bien la depuración está retirando del denominador a estudiantes que no son desertores en sentido estricto; o bien está asumiendo que salieron del sistema en el mismo momento del corte, cuando en realidad pudieron haber estado matriculados durante buena parte del año escolar y haber debido recibir el servicio durante ese período; o bien está excluyendo a estudiantes que nunca fueron beneficiarios del PAE y que, al ser retirados del denominador, dejan de contar como brecha de cobertura, lo cual, en cualquiera de los tres casos, inflaría artificialmente el indicador. La alternativa es que la deserción real en 2025 fue sustancialmente mayor que la reportada oficialmente, lo cual tendría implicaciones de política pública que van mucho más allá del PAE.

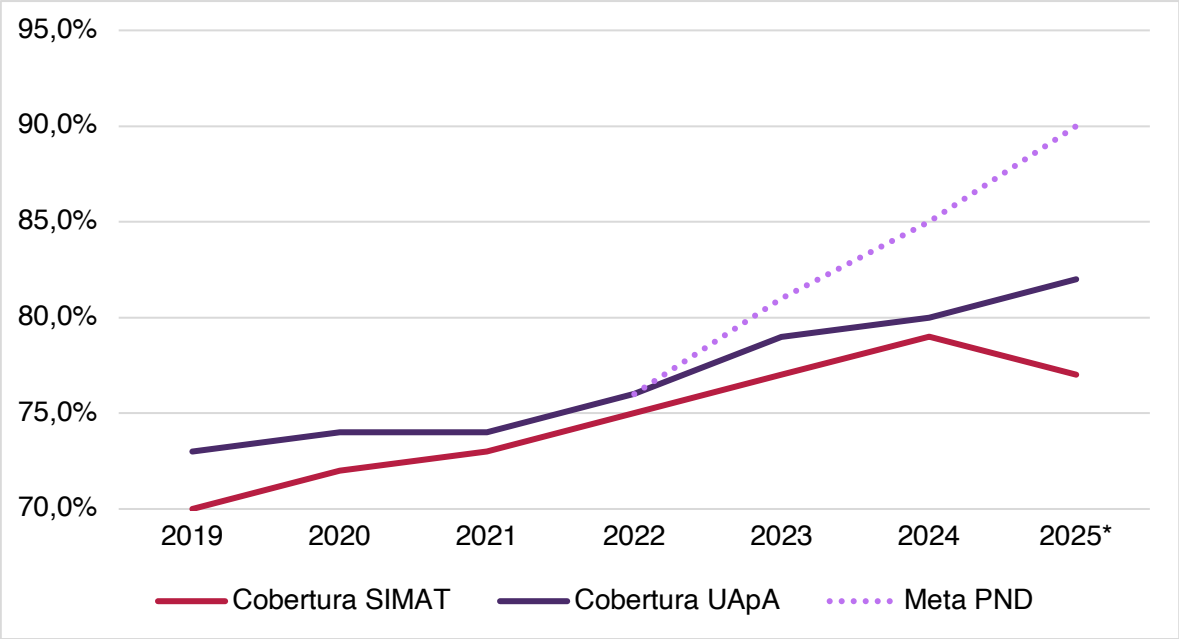
Una tercera posibilidad, quizás la más probable, es que el concepto de "retirado" en el SIMAT no equivale al de "desertor" en el sentido estadístico del MEN. Podría incluir registros duplicados, traslados entre ETC no consolidados, estudiantes que cambiaron de sector (del oficial al privado) o registros que simplemente no fueron actualizados por la entidad territorial. En cualquier caso, se trata de una zona gris metodológica que el Informe de Gestión de la UApA no explicita: no se documenta qué proporción de esos 396.420 registros corresponde a cada categoría, ni se justifica por qué la depuración de 2025 fue más del doble de agresiva que la de cualquier año anterior. Si la UApA hubiera mantenido la misma proporción de depuración de 2024 (aproximadamente 141.000 estudiantes de diferencia respecto del LEE), su denominador habría sido cercano a 7.097.000 y la cobertura habría resultado en torno al 79%, no al 82%. Es decir, de los 1,8 puntos porcentuales de mejora que la UApA reporta entre 2024 y 2025, una parte sustancial podría explicarse por el cambio en la composición del denominador y no por un aumento real en la atención a estudiantes.

Las consecuencias sobre la evaluación de la meta del PND son directas. Con la matrícula de la UApA, la distancia a la meta de 2025 (90%) es de ocho puntos; con la del LEE, es de trece. En el primer escenario, el programa está rezagado, pero en una trayectoria que podría interpretarse como de cierre gradual; en el segundo, la brecha es de una magnitud que no se ha cerrado nunca en un solo año de la serie histórica. La elección del denominador, entonces, no es neutra: determina si el relato institucional es el de un programa que avanza con lentitud hacia la universalidad o el de uno cuyo avance aparente descansa, en parte, sobre una reducción del universo de referencia.

Nada de lo anterior implica que alguna de las dos fuentes sea incorrecta o que haya una intención de distorsión. Lo que sí implica es que un informe riguroso sobre el PAE no puede reportar la cobertura como un dato unívoco sin explicitar qué matrícula se usó como base, cómo se construyó ese denominador, si los criterios de depuración se mantuvieron estables en el tiempo, y qué proporción de los registros excluidos corresponde a deserción real, a depuración administrativa o a errores de reporte. De lo contrario, el indicador deja de medir

lo que pretende medir, qué proporción de estudiantes del sector oficial accede efectivamente al programa y pasa a reflejar, en parte, las decisiones administrativas sobre quién cuenta y quién no en el universo de referencia.

Gráfica 3. Cobertura SIMAT, Cobertura UApA vs. Meta PND



Fuente: elaboración propia datos: UApA, Informe de Gestión Vigencia 2025, Subdirección de Información - cálculo sobre la matrícula oficial SIMAT

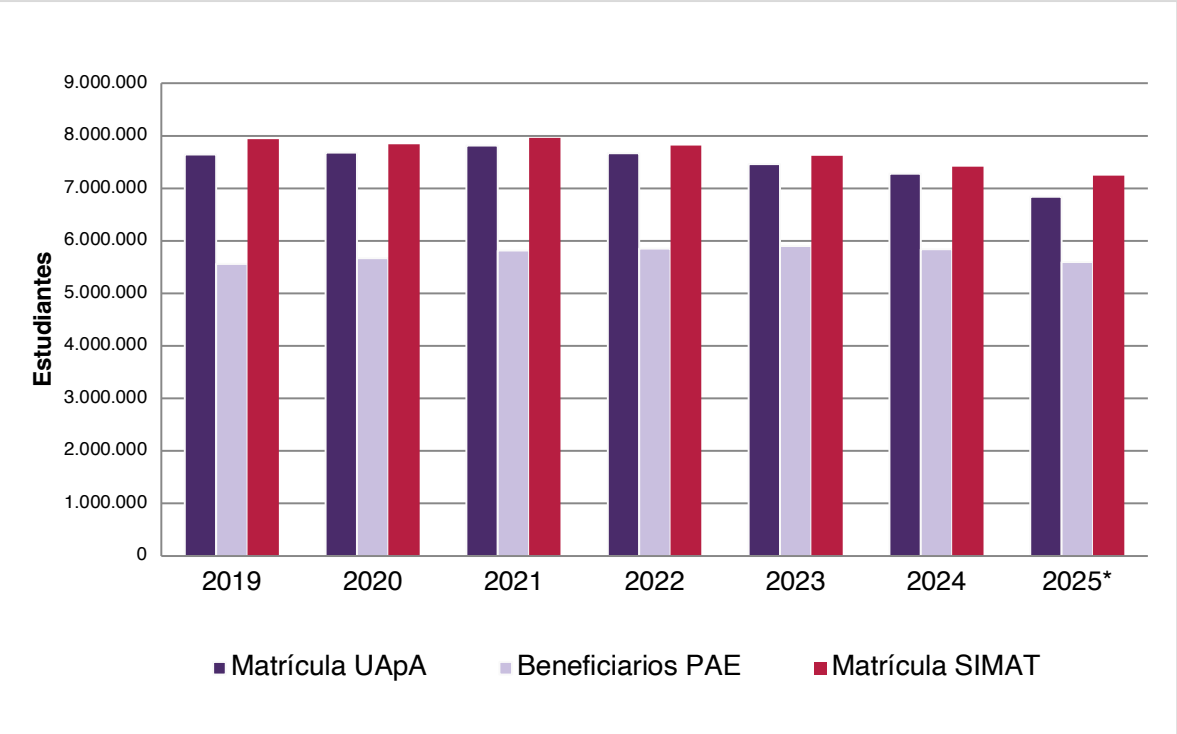
3.3. El punto que no cambia: menos niños recibiendo el complemento

Aun reconociendo que parte de la caída es metodológica y parte es subreporte, el hecho operativo de fondo es que **el número absoluto de beneficiarios del PAE en 2025 fue menor que en 2024**, y muestra que los beneficiarios llevan tres años relativamente estancados (alrededor de 5,8–5,9 millones), mientras el discurso oficial se centra en el porcentaje de cobertura, que es la métrica que mejor luce. Esta es una distinción que cualquier seguimiento riguroso del programa debe hacer explícita: *un aumento en el porcentaje de cobertura no equivale automáticamente a que más niños estén siendo atendidos.*

Este patrón es además coherente con la advertencia que ya hacía el Informe LEE de la Javeriana No. 91, en 2024 con datos de 2023: aunque la cobertura nacional crecía, 19 de los 32 departamentos estaban por debajo del promedio nacional, y según el Censo C600 del DANE (2022) había 2.902 sedes educativas oficiales sin cobertura del PAE, lo que

dejaba a 655.252 estudiantes de esas sedes sin acceso al programa, y un 21% de la matrícula total sin ser beneficiaria, 1.538.963 estudiantes en 2023, independientemente de si su sede tenía o no asignación del programa.

Gráfica 4. Matrícula UApA vs. Beneficiarios PAE (2019–2025)



Fuente: elaboración propia datos: UApA, Informe de Gestión Vigencia 2025, Subdirección de Información - cálculo sobre la matrícula oficial. 2025 dato preliminar con corte mayo de 2025.*

4. Intermitencia y calidad del servicio: lo que muestran 51 informes de operación

La cobertura agregada dice cuántos niños están inscritos en el programa, pero no dice nada sobre si el servicio se presta *sin interrupciones* durante todo el calendario académico, que es justamente lo que exige la Ley 2167 de 2021. Para responder esa pregunta se revisaron los 51 Informes de Operación del PAE (INOP) publicados por la UApA entre junio de 2022 y noviembre de 2025. El INOP es un reporte de carácter **censal**: en cada corte, la UApA reporta explícitamente cuántas de las 97 ETC presentan alertas de suspensión, riesgo o inicio tardío, no es una muestra, es el universo de casos identificados por el sistema de seguimiento de la Unidad en ese momento.

Una advertencia metodológica importante: el formato del INOP ha cambiado mucho entre 2022 y 2025 (de boletines semanales detallados, a informes mensuales de 1-2 páginas, a informes extensos de hasta 38 páginas), y el repositorio disponible no contiene exactamente el mismo número de cortes para cada año. Las cifras que siguen corresponden a los cortes efectivamente disponibles y revisados para cada año (entre 7 y 10 cortes según el año), y deben leerse como un piso razonable del problema, no como un recuento mes a mes perfectamente comparable entre vigencias.

4.1 ¿Cuántas ETC reportan intermitencia cada año?

El seguimiento longitudinal de los 51 INOP disponibles entre junio de 2022 y noviembre de 2025 permite construir un indicador que la UApA no consolida de manera explícita: el número de Entidades Territoriales Certificadas distintas que, en al menos un corte del INOP de cada vigencia, fueron mencionadas con alguna alerta de suspensión del servicio, riesgo de suspensión o atención parcial. El resultado se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 3. Resumen del análisis del INOP

Año	Cortes INOP revisados	ETC distintas con alerta documentada	Ejemplos recurrentes
2022	10	17 de 97 (≈18%)	Cartagena, Ciénaga, Pitalito, La Guajira, Montería, Sahagún, Cesar, Norte de Santander
2023	7	16 de 97 (≈16%)	Córdoba, Cesar, Amazonas, Magdalena, Girón, Cauca, Guaviare
2024	8	22 de 97 (≈23%)	Antioquia, Cauca, Córdoba, Magdalena, Buenaventura, Tolima, Cesar, Lorica, Huila
2025	4	25 de 97 (≈26%)	Magdalena, Antioquia, Cauca, Chocó, Córdoba, Nariño, Buenaventura, La Guajira

Conteo propio de ETC mencionadas con alerta en los cortes del INOP disponibles por año (no es un recuento mes a mes exhaustivo de los 12 meses de cada vigencia).

Fuente: Elaboración propia a partir de los 51 INOP publicados por la UApA (jun-2022 a nov-2025).

La tabla requiere dos precisiones metodológicas antes de su lectura. La primera es que el conteo no equivale a un monitoreo exhaustivo de los doce meses de cada vigencia: se basa en los cortes del INOP disponibles en el proyecto, que fueron diez en 2022, siete en 2023, ocho en 2024 y cuatro en 2025. La segunda es que los informes de 2025 son sustancialmente más extensos y detallados que los de vigencias anteriores, hasta 38 páginas, con secciones diferenciadas de alertas por modelo de atención (mayoritario, indígena, NARP, ruralidad dispersa) , lo que permite captar novedades que en los INOP más breves de 2022 o 2023, de entre dos y cinco páginas, probablemente existían pero no quedaban documentadas. Cualquier comparación intertemporal debe leerse con esa cautela: parte del aumento en el número de ETC alertadas puede reflejar una mejora en la capacidad de monitoreo de la UApA, y no necesariamente un deterioro de la operación.

Hecha esa salvedad, la tabla arroja dos hallazgos que merecen atención. El primero es que la intermitencia en la prestación del servicio no es un fenómeno coyuntural que se corrige con el tiempo: el número de ETC con alguna alerta documentada pasó de 17 (18% del total) en 2022 a 25 (26%) en 2025, una tendencia ascendente que, aun descontando el efecto de la mayor cobertura informativa de los INOP recientes, resulta consistente con el análisis de cobertura de la sección anterior. Si a mayo de 2025 sesenta de las 97 ETC no habían alcanzado siquiera la meta de cobertura de 2024, es esperable que el universo de entidades con novedades operativas sea amplio y creciente. Lo que la tabla añade al dato de cobertura es la dimensión cualitativa: detrás de esos porcentajes hay contratos que terminaron sin sucesor, procesos de licitación declarados desiertos, adiciones en trámite de perfeccionamiento, pólizas de garantía que no se consiguieron, y miles de estudiantes que pasaron semanas o meses sin recibir el complemento alimentario.

El segundo hallazgo, y probablemente el más relevante para la política pública, es la concentración: un grupo reducido de ETC explica la mayoría de los episodios. Córdoba, Cesar, Magdalena, Cauca, Antioquia y Buenaventura aparecen con alertas en tres o más vigencias distintas de las cuatro analizadas, lo que constituye un patrón de recurrencia que no puede atribuirse a choques coyunturales aislados, una mala cosecha, un cambio de gobierno local, un operador que incumple una vez, sino que apunta a debilidades estructurales en la capacidad de gestión contractual de esas entidades. En el caso de Córdoba, la suspensión del PAE para población general se documenta desde mayo de 2023 (afectando a 156.690 estudiantes según el INOP de noviembre de 2023), reaparece en 2024 con un inicio tardío que obligó a la UApA a asignar recursos extraordinarios, y vuelve a figurar entre las ETC con alerta en 2025. Cesar presenta un patrón similar: suspensión parcial desde agosto de 2024 con afectación de 78.000 estudiantes en jornada regular, alertas recurrentes por insuficiencia presupuestal, y dependencia de regalías para completar la vigencia. Cauca, por su parte, registra episodios que combinan la complejidad del PAE indígena (demoras de concertación con autoridades étnicas, dificultades para constituir pólizas) con el colapso contractual del PAE mayoritario: a 30 de abril de 2025, su cobertura era del 0%.

Esta concentración tiene una implicación directa de diseño institucional. Si el mismo grupo de seis o siete ETC genera alertas vigencia tras vigencia, el modelo de seguimiento basado en alertas retroactivas, la UApA detecta el problema, emite un comunicado, gestiona ante organismos de control, es necesario pero insuficiente. Lo que estos datos sugieren es la necesidad de mecanismos preventivos focalizados en las ETC con historial recurrente de intermitencia: acompañamiento técnico anticipado a los procesos de contratación, mesas de trabajo precontractual antes del inicio del calendario escolar, y eventualmente instrumentos que permitan a la UApA o a la Procuraduría intervenir de forma temprana cuando una ETC con antecedentes de suspensión no ha adjudicado contrato a una fecha determinada. El costo de la intermitencia no se mide solo en días sin servicio: cada episodio de suspensión erosiona la confianza de las familias en el programa, dificulta la reincorporación de estudiantes que abandonaron la asistencia durante el vacío, y genera un ciclo en el que la interrupción alimenta la deserción que el PAE fue diseñado para prevenir.

4.2 ¿Cuánto duran las intermitencias? Casos que se repiten año tras año

El INOP no siempre permite calcular con precisión la duración exacta de cada episodio (algunos se cierran en pocos días, otros se arrastran de un corte a otro durante meses), pero el seguimiento longitudinal a los mismos casos a lo largo de los informes permite reconstruir trayectorias completas para varias ETC. Los ejemplos más ilustrativos para 2025:

Chocó (PAE Mayoritario, 2025): la suspensión más extensa del año, en el departamento con mayor cobertura del país

Chocó es, paradójicamente, es una de las ETC con la cobertura más alta del país (99,2% al cierre de noviembre de 2025) y, al mismo tiempo, la que protagonizó el episodio de suspensión más extendido geográficamente de la vigencia. En mayo de 2025, el INOP No. 5 reportó la finalización de contratos en 14 municipios no certificados, afectando a 30.148 estudiantes. La situación, lejos de resolverse, se agravó en los meses siguientes: el INOP de agosto documentó la suspensión en 8 municipios adicionales (21.667 estudiantes afectados), y el de septiembre registró la interrupción del servicio en 22 de los 30 municipios del departamento, con un total de 55.151 estudiantes sin complemento alimentario durante períodos que oscilaron entre 5 y 41 días según el municipio, Cértegui, por ejemplo, acumuló suspensión desde el 15 de agosto hasta el 24 de septiembre. La ETC tramitaba la continuidad a través de un proyecto de regalías con contratación directa, cuya etapa precontractual se extendió durante todo el tercer trimestre. Para octubre, el INOP ya no registraba suspensiones activas, lo que indica que la reactivación finalmente se concretó,

pero a costa de al menos dos meses de intermitencia en más de dos tercios del departamento.

Cesar (PAE Mayoritario, 2025): suspensión por zonas que se extiende durante el segundo semestre

Cesar repitió en 2025 el patrón documentado en las dos vigencias anteriores. El INOP de agosto reportó la suspensión del servicio en la zona norte del departamento; 12 municipios, entre ellos Agustín Codazzi, Bosconia, La Jagua de Ibirico y Pueblo Bello, con una afectación de 74.452 beneficiarios. Simultáneamente, el mismo informe generó una alerta de suspensión inminente para la zona sur (otros 12 municipios, 46.194 beneficiarios) a partir del 22 de septiembre. En total, la intermitencia de Cesar en 2025 puso en riesgo la atención de 120.646 estudiantes, más del 70% de los beneficiarios del departamento. El INOP de agosto también registró a Valledupar (ETC municipal, distinta de la departamental) con alerta de suspensión para 49.673 beneficiarios, lo que amplía el cuadro de desatención a buena parte del territorio cesarense. Es el tercer año consecutivo en que Cesar aparece con episodios de suspensión que coinciden con el agotamiento de recursos hacia el segundo semestre.

Cauca (PAE Mayoritario e Indígena, 2025): cobertura del 0% en abril y suspensión masiva en agosto

Cauca representa quizás el caso más grave de la vigencia 2025 en términos de la combinación de crisis contractuales superpuestas. A 30 de abril de 2025, la ETC registraba una cobertura del 0% en el SIMAT, ni un solo beneficiario cargado, lo que el INOP No. 5 destacó como uno de los dos casos de atención crítica junto con Magdalena. Para agosto, tras un proceso de contratación que demoró varios meses, cinco contratos con operadores finalizaron entre el 20 y el 27 de agosto, suspendiendo el servicio en los 29 municipios no certificados y afectando a 97.658 estudiantes. La ETC adelantaba un nuevo proceso de licitación con adjudicación proyectada para el 5 de septiembre. Este episodio se suma a los documentados en vigencias anteriores: suspensión del PAE mayoritario desde julio de 2024 (95.114 estudiantes), del PAE indígena desde mayo de 2024 (64.863 estudiantes), y alertas recurrentes en la zona del Macizo desde 2023. En tres vigencias consecutivas, Cauca no ha logrado sostener la operación del programa durante la totalidad del calendario escolar.

Magdalena (PAE Mayoritario, 2025): de cobertura 0% en abril a alerta sostenida sin contratación hasta octubre

Magdalena comparte con Cauca el registro de cobertura del 0% a 30 de abril de 2025. Pero mientras Cauca avanzó, con tropiezos, hacia la reactivación parcial, Magdalena mantuvo la alerta abierta durante todo el segundo semestre. El INOP de agosto reportó que la entidad dependía de un proyecto de regalías pendiente del concepto de viabilidad para pasar a aprobación del OCAD del Caribe, con 133.000 niños y niñas sin atención. Para octubre, el INOP registró que, a pesar de haber sido aprobado el proyecto de regalías, la ETC no había

iniciado el proceso de contratación, lo que mantenía la afectación de 133.000 beneficiarios. Es decir, entre abril y octubre, más de seis meses del calendario escolar, Magdalena no logró concretar un contrato de operación, en un departamento que atiende a casi 270.000 estudiantes matriculados en el sector oficial.

Buenaventura (PAE Mayoritario e Indígena, 2025): doble suspensión por falta de recursos

Buenaventura, que venía con alertas desde octubre de 2024, protagonizó dos episodios de suspensión simultáneos en agosto de 2025. El PAE mayoritario se suspendió el 4 de agosto por falta de recursos, afectando a 42.356 estudiantes afrocolombianos. El PAE indígena, por su parte, registró suspensiones puntuales el 25 y 29 de agosto con afectación de 827 estudiantes. La entidad, que paradójicamente había mostrado un salto de cobertura del 82,9% al 98,6% entre 2024 y junio de 2025, ilustra la fragilidad del indicador: una cobertura cercana al 100% puede colapsar en cuestión de días cuando el contrato vigente se agota y no hay mecanismo de transición.

Antioquia (2025): el patrón de intermitencia municipal se profundiza

Antioquia mantuvo en 2025 su patrón distintivo: no suspensiones departamentales totales, sino una rotación constante de municipios sin servicio. El INOP de julio reportó suspensiones en Caramanta (463 estudiantes) y San José de la Montaña (404). En agosto, el listado se amplió a cinco municipios simultáneos (Betania, Fredonia, Peque, Santa Rosa de Osos y Yondó) con una afectación total de 12.164 estudiantes. En septiembre, Betania seguía suspendida. En octubre, Yondó continuaba sin servicio (2.813 estudiantes). Lo notable es que los municipios afectados no se repiten de un corte a otro: la intermitencia se desplaza, como si el departamento resolviera el problema en un municipio solo para que emerja en otro, sin que el patrón estructural se corrija de fondo.

4.3 ¿Cuántas ETC empiezan tarde el calendario académico, año por año?

La evidencia sobre los efectos del PAE, reducción de la deserción en 12%, del ausentismo en 14%, mejora en expectativas de acceso a educación superior, presupone una condición: que el complemento alimentario esté disponible desde el primer día de clases. Un estudiante que llega a la escuela en enero o febrero y encuentra que no hay almuerzo ni refrigerio no se puede quedar con la explicación de que es una "demora administrativa", experimenta hambre, y su familia recibe la señal de que el sistema no cumplió. Para los hogares en situación de inseguridad alimentaria, uno de cada tres en Colombia, según la Encuesta de Calidad de Vida del DANE (2022), y hasta dos de cada tres en departamentos como La Guajira, la ausencia del PAE en las primeras semanas del año puede ser suficiente para que un niño no vuelva al colegio. Esta lógica convierte el inicio de cada vigencia escolar

en el momento de mayor riesgo operativo del PAE. Las ETC deben tener el proceso de contratación cerrado, adjudicado, perfeccionado, con pólizas constituidas y operador movilizado; antes del primer día del calendario académico. Cuando eso no ocurre, el programa llega tarde a los estudiantes que más lo necesitan, precisamente en el momento en que la decisión de asistir o no al colegio se está tomando en cada hogar. Para los años en los que se cuenta con el INOP correspondiente al arranque de la vigencia, el panorama es el siguiente:

Tabla 4. Resultados de la revisión de los INOP en términos de inicio del PAE

Vigencia	Corte INOP de referencia	ETC sin inicio o con inicio parcial
2023	23 de enero de 2023 (anexo Excel, 97 ETC)	36 de 97 ETC con alguna alerta de inicio (sin soporte de contratación, en proceso, prórroga insuficiente, inicio parcial)
2024	19 de enero de 2024	5 ETC sin gestión contractual visible (Casanare, Cartagena, Sincelejo, Sucre, Vaupés)
2024	5 de febrero de 2024	3 ETC sin gestión contractual (Casanare, Sincelejo, Sucre)
2025	30 de enero de 2025	6 de 85 ETC con calendario iniciado no habían iniciado el PAE + 7 ETC con atención parcial

Elaboración propia a partir de los anexos Excel de enero 2023 y los INOP No.2 y No.4 de 2024 y No.1 de 2025.

Fuente: UApA, anexo Excel "INICIO 2023" (11985_anexoinopno123012023.xlsx) e INOP No.2, No.4 (2024) y No.1 (2025).

La lectura de la tabla revela una tensión entre dos narrativas. Por un lado, hay una mejora aparente en la oportunidad del arranque: mientras en enero de 2023 un total de 36 de las 97 ETC presentaban alguna alerta de inicio, sin soporte de contratación, proceso en curso, prórroga insuficiente o atención parcial, para enero de 2025 el número se había reducido a 13 ETC (6 sin inicio y 7 con atención parcial) de las 85 que ya habían comenzado calendario. Esa reducción sugiere que las circulares de la UApA exhortando a la planeación anticipada (como la Circular 006 de 2023), el seguimiento precontractual más activo y la presión de los organismos de control están teniendo efecto en la mayoría de las entidades.

Por otro lado, la mejora agregada oculta la persistencia de los mismos territorios rezagados. En 2024, las ETC que a 5 de febrero aún no mostraban gestión contractual visible;

Casanare, Sincelejo y Sucre; son exactamente las mismas que registraban coberturas inferiores al 65% al cierre de 2025. Los cuatro territorios que a marzo de 2024 no habían iniciado la operación, Girardot, Sincelejo, Córdoba y Popayán, afectaban en conjunto a 278.000 estudiantes, es decir, más que la matrícula total de departamentos como Arauca, Caquetá o Putumayo. Para cuando estos procesos finalmente se adjudicaron, habían transcurrido entre seis y diez semanas del calendario escolar: semanas en las que esos estudiantes asistieron al colegio sin complemento alimentario, o dejaron de asistir precisamente por esa razón.

El costo de la demora no es lineal ni recuperable. Un estudiante que no recibe PAE durante las primeras ocho semanas del año escolar no recibe después una "compensación" equivalente: los días sin alimentación escolar son días perdidos, tanto en términos nutricionales como en términos del efecto de retención que justifica la existencia del programa. Si el PAE existe para que el estudiante llegue, se quede y aprenda, un programa que arranca en marzo para un calendario que empezó en enero no está llegando tarde, está fallando en su propósito durante el período más crítico del año, que es aquel en el que las familias deciden si vale la pena enviar a sus hijos a la escuela. Los estudios del DNP (2021) que documentan la reducción de la deserción y el ausentismo miden el efecto promedio anual del programa. Sin embargo, no capturan lo que ocurre en los territorios donde la primera ración alimentaria del PAE llega dos meses después de que empiezan las clases.

La implicación de política es directa: un indicador de cobertura anual del 82% que no distingue cuándo dentro del año se alcanzó esa cobertura es un indicador incompleto. Dos ETC pueden reportar ambas 80% de cobertura al cierre de noviembre, pero si una atendió desde el primer día de clases y la otra empezó en abril, el impacto sobre la permanencia escolar es radicalmente distinto. Los INOP de inicio de vigencia sugieren que la UApA lo sabe, de hecho, el monitoreo del arranque es cada vez más detallado, pero el indicador de cierre con el que se evalúa el cumplimiento de las metas del PND no incorpora esa dimensión temporal, lo que permite que entidades con arranques crónicamente tardíos se "recuperen" estadísticamente hacia fin de año sin que el daño de los primeros meses quede registrado en la métrica oficial.

5. El PAE frente a la inseguridad alimentaria: cruce con la Escala FIES (DANE, 2025)

El Programa de Alimentación Escolar tiene razón de existir porque una parte importante de los hogares colombianos enfrenta dificultades reales para garantizar una alimentación suficiente. El DANE mide esas dificultades desde 2022 mediante la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES, por sus siglas en inglés), una herramienta diseñada por

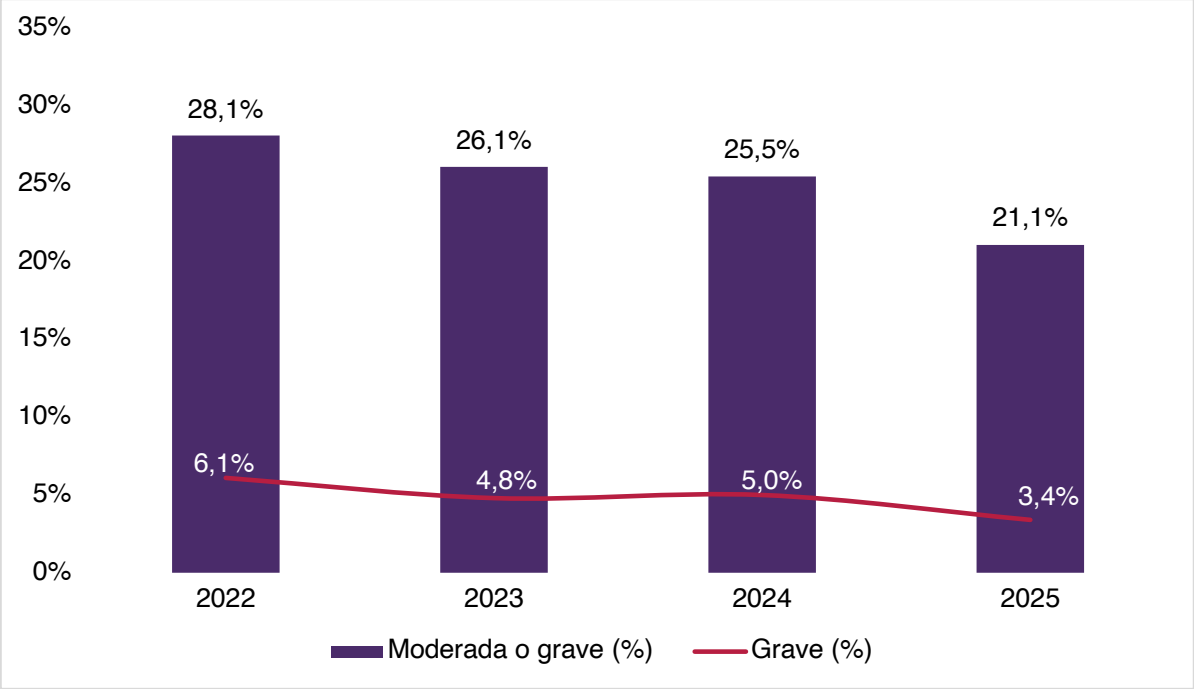
la FAO que, a través de ocho preguntas incluidas en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), recoge la experiencia de los hogares frente a situaciones concretas, desde la preocupación por no tener alimentos suficientes hasta haber pasado un día entero sin comer por falta de dinero, y clasifica su severidad en tres niveles: seguridad alimentaria, inseguridad moderada e inseguridad grave. Colombia cuenta ya con cuatro mediciones comparables (2022–2025) que alimentan el indicador 2.1.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Hambre Cero. El boletín técnico FIES 2025, publicado por el DANE en mayo de 2026, permite cruzar esa realidad con la operación y cobertura del PAE documentada en el presente informe.

5.1 El panorama nacional: la inseguridad alimentaria bajó, pero 12 millones de personas la siguen padeciendo

La prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave en los hogares colombianos fue de 21,1% en 2025, una disminución de 4,4 puntos porcentuales frente a 2024 (25,5%). La inseguridad alimentaria grave también descendió, de 5,0% a 3,4%. En términos absolutos, el DANE estimó que 12.078.000 personas vivieron en condición de inseguridad alimentaria moderada o grave en 2025, frente a 14.438.000 en 2024, una reducción de aproximadamente 2.360.000 personas. La inseguridad grave afectó a 1.968.000 colombianos, con 779.000 personas menos respecto del año anterior (DANE, Boletín técnico FIES, 2025).

La mejora, sin embargo, no fue uniforme entre zonas. En las cabeceras municipales, la inseguridad moderada o grave cayó de 23,0% a 18,1% (–4,9 pp), mientras que en centros poblados y zonas rurales dispersas pasó de 34,2% a 31,4% (–2,8 pp). La brecha urbano-rural se mantuvo en más de 13 puntos porcentuales, lo que significa que en la Colombia rural casi uno de cada tres hogares enfrentó alguna forma de inseguridad alimentaria durante 2025, el doble que en las ciudades. Esa brecha reproduce, de forma casi simétrica, el patrón territorial que este informe ha documentado para la operación del PAE: los territorios donde más se necesita el programa son los mismos donde su ejecución enfrenta mayores dificultades logísticas y contractuales.

Gráfica 5. Inseguridad alimentaria en hogares colombianos (2022–2025)



Fuente: DANE, Boletín técnico FIES 2025 (mayo 2026). ECV 2022–2025.

5.2 La geografía del hambre y la geografía del PAE

El dato nacional esconde una dispersión territorial tan profunda como la que se documentó para la cobertura del PAE. Según el boletín FIES 2025, Chocó (56,8%), Sucre (50,1%) y La Guajira (47,8%) registraron los mayores niveles de inseguridad alimentaria moderada o grave del país, mientras que San Andrés (5,2%), Caldas (9,2%) y Bogotá (9,6%) presentaron los menores. La distancia entre Chocó y San Andrés es de más de 51 puntos porcentuales, un abismo que indica que la experiencia de acceso a los alimentos varía radicalmente según el lugar donde se nace (DANE, Boletín técnico FIES, 2025).

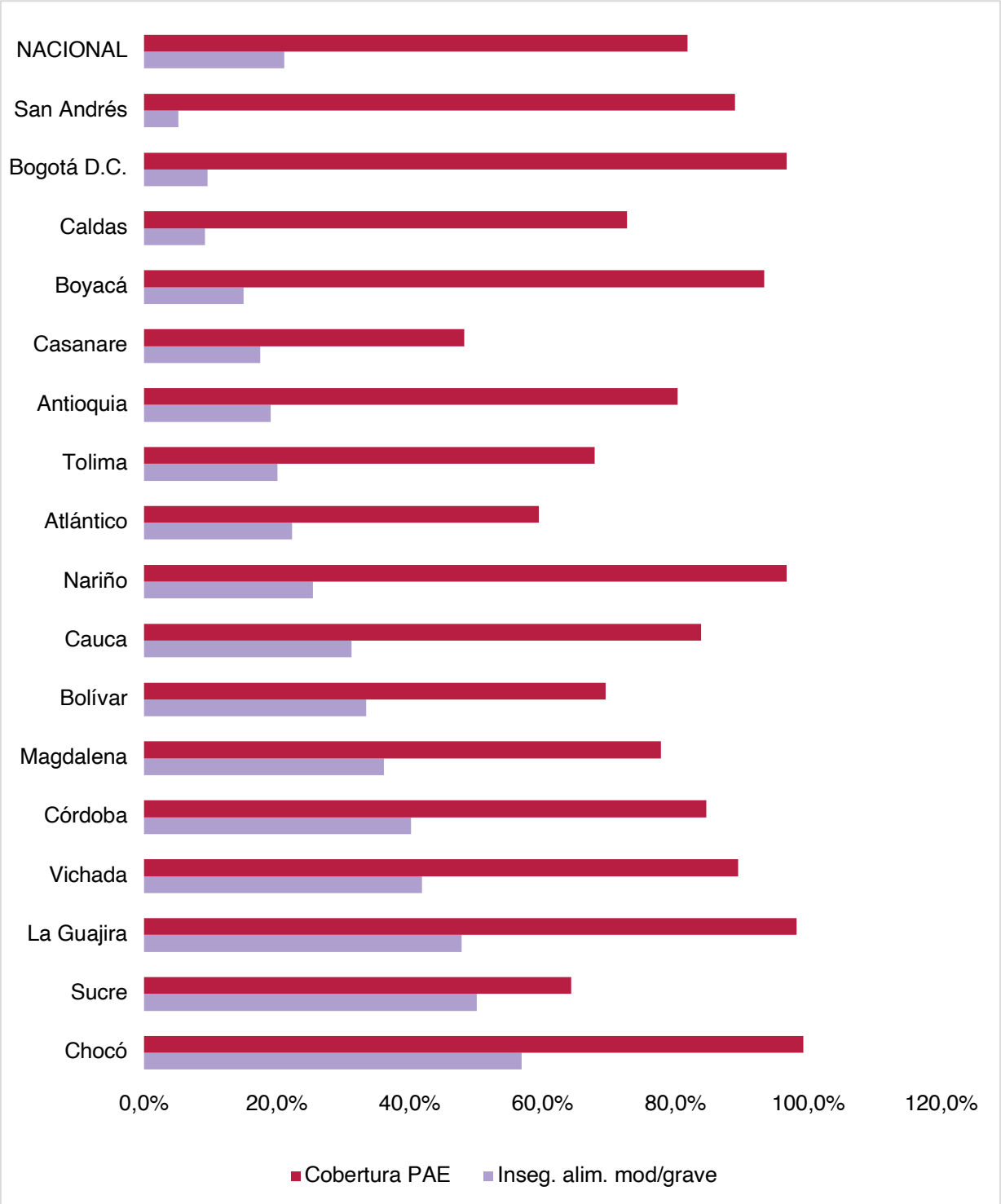
El cruce de estos datos con la cobertura del PAE produce un hallazgo consistente con lo que ya señalaba el Informe LEE de la Javeriana con datos de 2022 (correlación de apenas r = 0,004 entre cobertura del PAE e inseguridad alimentaria departamental): una cobertura alta del programa no implica necesariamente una baja inseguridad alimentaria del hogar, dado que los problemas de continuidad y calidad generan que el PAE no garantice la seguridad alimentaria o contribuya a la misma.

Tabla 5. Inseguridad alimentaria FIES vs. cobertura del PAE en departamentos críticos, 2025

Departamento	Inseguridad alimentaria moderada o grave	Var. vs. 2024	Inseguridad alimimentaria grave	Cobertura PAE
Chocó	56,8%	+20,5 pp ▲	17,9%	99,2%
Sucre	50,1%	+0,6 pp	7,3%	64,3%
La Guajira	47,8%	–4,6 pp ▼	5,8%	98,2%
Vichada	41,8%	–0,7 pp	9,7%	89,4%
Córdoba	40,2%	–7,3 pp ▼	5,5%	84,6%
Magdalena	36,1%	+4,0 pp ▲	5,9%	77,8%
Bolívar	33,4%	–5,2 pp ▼	5,8%	69,5%
Cauca	31,2%	+3,4 pp ▲	3,4%	83,8%
Nacional	21,1%	–4,4 pp ▼	3,4%	81,8%

Fuentes: DANE, Boletín técnico FIES 2025 (mayo 2026), Gráficos 4 y 5. UApA, Informe de Gestión Vigencia 2025, Tabla 6 (SIMAT, corte 30/11/2025). Cruce propio

Gráfica 6. Inseguridad alimentaria FIES vs. Cobertura PAE (2025)



Fuentes: DANE, Boletín técnico FIES 2025. UApA, Informe de Gestión 2025, Tabla 6. Elaboración propia. Poner nota que no están todos los departamentos por que….

Chocó registró el mayor deterioro del país en inseguridad alimentaria entre 2024 y 2025: el indicador de inseguridad grave se triplicó, pasando de 6,4% a 17,9% (+11,5 pp), lo que significa que casi uno de cada cinco hogares chocoanos vivió la expresión más extrema del hambre, quedarse sin alimentos o pasar un día entero sin comer. Según el propio DANE, el deterioro se explica por la combinación de controles a la minería ilegal que afectaron a la población dependiente de esa actividad, el recrudecimiento del invierno con impacto en cultivos y pesca, la intensificación de la violencia entre actores ilegales con afectación a la movilidad fluvial, y el recorte de algunos subsidios del gobierno nacional (DANE, Boletín técnico FIES, 2025).

Lo que hace particularmente grave el caso chocoano es que esto ocurrió en el departamento que reporta la cobertura más alta del PAE en todo el país (99,2%), lo que a primera vista sugeriría que al menos en la escuela el niño tenía garantizado el complemento alimentario, aun cuando su hogar enfrentara la crisis. Pero la evidencia de continuidad operativa documentada en la sección 4 de este informe desmiente esa lectura. Entre mayo y septiembre de 2025, el PAE mayoritario en Chocó sufrió una cadena de suspensiones que afectó progresivamente a 14 municipios en mayo (30.148 estudiantes sin servicio), 8 municipios adicionales en agosto (21.667 estudiantes) y 22 de los 30 municipios del departamento en septiembre (55.151 estudiantes), con interrupciones que oscilaron entre 5 y 41 días según el municipio. Es decir, durante los mismos meses en que el DANE registraba el peor deterioro alimentario del país en Chocó, el programa que debía funcionar como red de contención en la escuela estaba suspendido en casi la totalidad del territorio departamental.

Este cruce entre las dos fuentes (la FIES del DANE y los INOP de la UApA) produce una lectura más matizada y más preocupante que la que ofrece cualquiera de ellas por separado. El indicador de cobertura de cierre de año (99,2%) captura cuántos estudiantes estaban registrados como beneficiarios al corte de noviembre, pero no refleja los meses en que ese beneficio no existió. El indicador FIES, por su parte, mide la experiencia alimentaria del hogar durante los últimos 12 meses sin distinguir en qué momento del año ocurrieron los episodios de hambre. Lo que la evidencia conjunta sugiere es que la crisis chocoana de 2025 no fue solo una crisis de ingreso, de minería y de violencia, que indudablemente lo fue, sino que coincidió temporalmente con el colapso de la única red institucional de alimentación que operaba de forma cotidiana en el territorio: el PAE escolar. Un niño en Istmina cuya familia perdió ingresos por los controles mineros, que no pudo acceder a alimentos por la interrupción de la movilidad fluvial, y que al llegar a la escuela encontró que el PAE estaba suspendido desde el 1 de septiembre (como documentó el INOP), enfrentó la convergencia de tres fallas simultáneas, del mercado, del conflicto y del Estado, que ningún indicador por separado logra capturar.

Chocó ilustra, entonces, algo distinto y más profundo de lo que el párrafo original afirmaba. No se trata solo de que el PAE "no puede compensar el colapso de las fuentes de ingreso", eso es cierto, pero es una limitación de diseño esperable. Lo que Chocó muestra es que

cuando el programa falla en continuidad precisamente en el momento en que el contexto territorial más lo necesita y agrava una crisis que ya estaba en curso. La cobertura del 99,2% al cierre de noviembre es un dato real, pero no cuenta la historia completa. La historia completa es que durante al menos dos meses del segundo semestre de 2025, más de 55.000 estudiantes chocoanos no tuvieron ni el ingreso del hogar ni el complemento escolar, y esa es la realidad que el cruce entre la FIES y los INOP permite documentar.

La brecha de cobertura en departamentos con alta inseguridad alimentaria.

Sucre, el segundo departamento más afectado por la inseguridad alimentaria del país (50,1%), tiene una cobertura del PAE de apenas 64,3%, la cuarta más baja del país, 17 puntos por debajo de la media nacional. Pero esa cifra de cierre de año no captura la totalidad del problema. El INOP de agosto de 2025 documentó la suspensión del servicio en los 26 municipios no certificados del departamento, afectando a 31.485 beneficiarios, mientras la Gobernación adelantaba la Licitación LP-003-2025 con adjudicación proyectada para el 25 de septiembre. Sincelejo, la ETC municipal del mismo departamento, acumuló alertas desde julio (terminación de contrato con 42.470 estudiantes en riesgo), pasó a alerta de suspensión desde el 27 de octubre y, según el INOP de noviembre, suspendió efectivamente el servicio a partir del 28 de octubre con 43.369 estudiantes afectados y sin recursos para garantizar los 19 días restantes del calendario. Es decir, en un departamento donde la mitad de los hogares padece inseguridad alimentaria, el programa escolar que debería funcionar como complemento dejó de operar en buena parte del territorio durante el segundo semestre. La doble desprotección fue experimentada por decenas de miles de estudiantes que en 2025 no tuvieron ni la alimentación del hogar ni la de la escuela.

Bolívar, con 33,4% de inseguridad alimentaria, registra una cobertura del PAE de 69,5%. Magdalena, donde la inseguridad alimentaria subió 4 puntos en un año (de 32,1% a 36,1%), mantuvo una cobertura de 77,8% pero, como se documentó en la sección de alertas, pasó más de seis meses de 2025 sin contrato de operación activo: desde abril, cuando registró 0% de cobertura en el SIMAT, hasta al menos octubre, cuando el INOP reportó que, a pesar de haber sido aprobado el proyecto de regalías, la ETC aún no había iniciado el proceso de contratación, manteniendo a 133.000 niños y niñas sin servicio. Atlántico, con 22,3% de inseguridad alimentaria y apenas 59,4% de cobertura, suspendió el servicio el 29 de agosto con 47.881 beneficiarios afectados en 20 municipios no certificados, mientras tramitaba un proyecto de regalías que aún tenía observaciones pendientes. En estos tres departamentos caribeños, a diferencia de Chocó, el problema no es que el PAE no pueda resolver la inseguridad alimentaria del hogar, es que ni siquiera está operando de manera continua para la proporción de estudiantes que debería cubrir. La intermitencia contractual y la inseguridad alimentaria del hogar no son fallas paralelas: se refuerzan mutuamente en un ciclo donde la familia que no tiene qué comer envía al niño a la escuela esperando que al

menos allí reciba alimento, y cuando el PAE tampoco llega, la señal que recibe es que la escuela no tiene nada que ofrecer.

El efecto amortiguador en La Guajira.

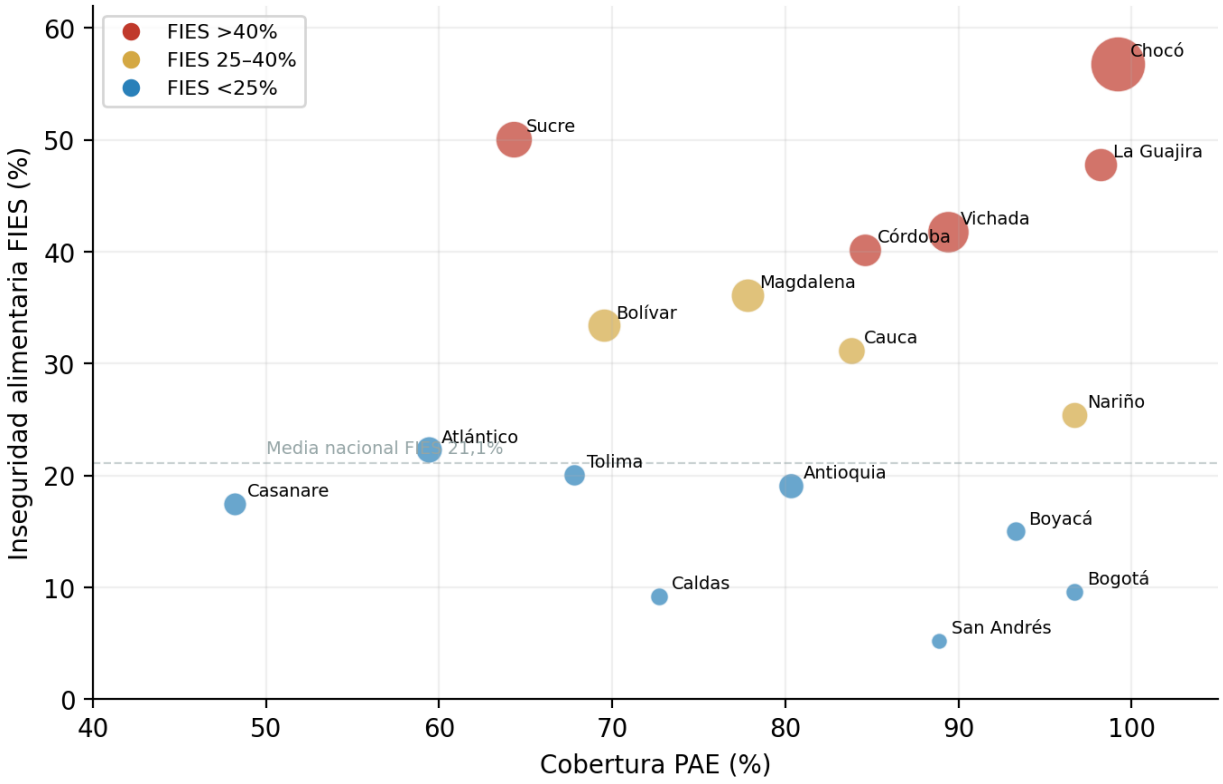
Con 47,8% de inseguridad alimentaria pero con una cobertura del PAE de 98,2%, La Guajira es el caso donde la cobertura casi universal del programa podría estar cumpliendo su función de contención: la inseguridad alimentaria bajó 4,6 puntos entre 2024 y 2025, a pesar de que las condiciones estructurales del departamento, pobreza extrema, dispersión, déficit hídrico, crisis migratoria, no se modificaron sustancialmente. No es posible atribuir esa reducción exclusivamente al PAE, la causalidad requeriría un diseño de evaluación que excede el alcance de este informe, pero la coincidencia entre cobertura alta sostenida y reducción de la inseguridad alimentaria es consistente con lo que la teoría del programa predice: cuando el complemento escolar llega todos los días, alivia la presión alimentaria del hogar lo suficiente como para que la experiencia de hambre sea menos severa.

Sin embargo, la propia evidencia de los INOP de 2025 introduce una nota de cautela sobre la sostenibilidad de ese efecto. El INOP de agosto documentó que La Guajira se encontraba realizando gestiones para adicionar recursos necesarios para finalizar el calendario escolar, con una posible alerta de afectación de 50.756 beneficiarios en la zona urbana y rural no étnica de los 12 municipios no certificados del departamento. El INOP de septiembre confirmó que la entidad requería recursos adicionales por valor de $7 mil millones en el marco de su Acuerdo con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) para cubrir los 41 días pendientes del calendario, y que existía un posible riesgo de suspensión para 50.599 beneficiarios. En paralelo, el INOP de julio había registrado una alerta en la atención indígena, con 8 de los 20 contratos con organizaciones indígenas del municipio de Manaure a punto de finalizar, poniendo en riesgo la continuidad de 10.934 beneficiarios. Es decir, el departamento que mejor ilustra el potencial efecto protector del PAE frente a la inseguridad alimentaria estaba, al mismo tiempo, a pocas semanas de perder ese efecto para más de 50.000 estudiantes por insuficiencia presupuestal. Si La Guajira logró sostener la cobertura hasta el cierre del año, y el indicador de 98,2% al corte de noviembre sugiere que lo hizo, fue probablemente gracias a la gestión extraordinaria de última hora, no a un diseño contractual que garantizara la continuidad desde el principio. El efecto amortiguador que la FIES parece reflejar es real, pero frágil: depende de que cada año se repita una negociación de emergencia que podría, en cualquier vigencia futura, no concretarse a tiempo.

5.3 Correlación entre inseguridad alimentaria y cobertura del PAE

La siguiente figura presenta la relación entre el porcentaje de inseguridad alimentaria moderada o grave (eje vertical) y la cobertura del PAE (eje horizontal) para los departamentos con información disponible en ambas fuentes. Cada punto representa un departamento; su tamaño es proporcional a la prevalencia de inseguridad alimentaria grave.

Gráfica 7. Correlación entre inseguridad alimentaria y el PAE



Fuentes: DANE, Boletín técnico FIES 2025, Gráfico 4. UApA, Informe de Gestión 2025, Tabla 6. Tamaño = inseg. grave. Elaboración propia.

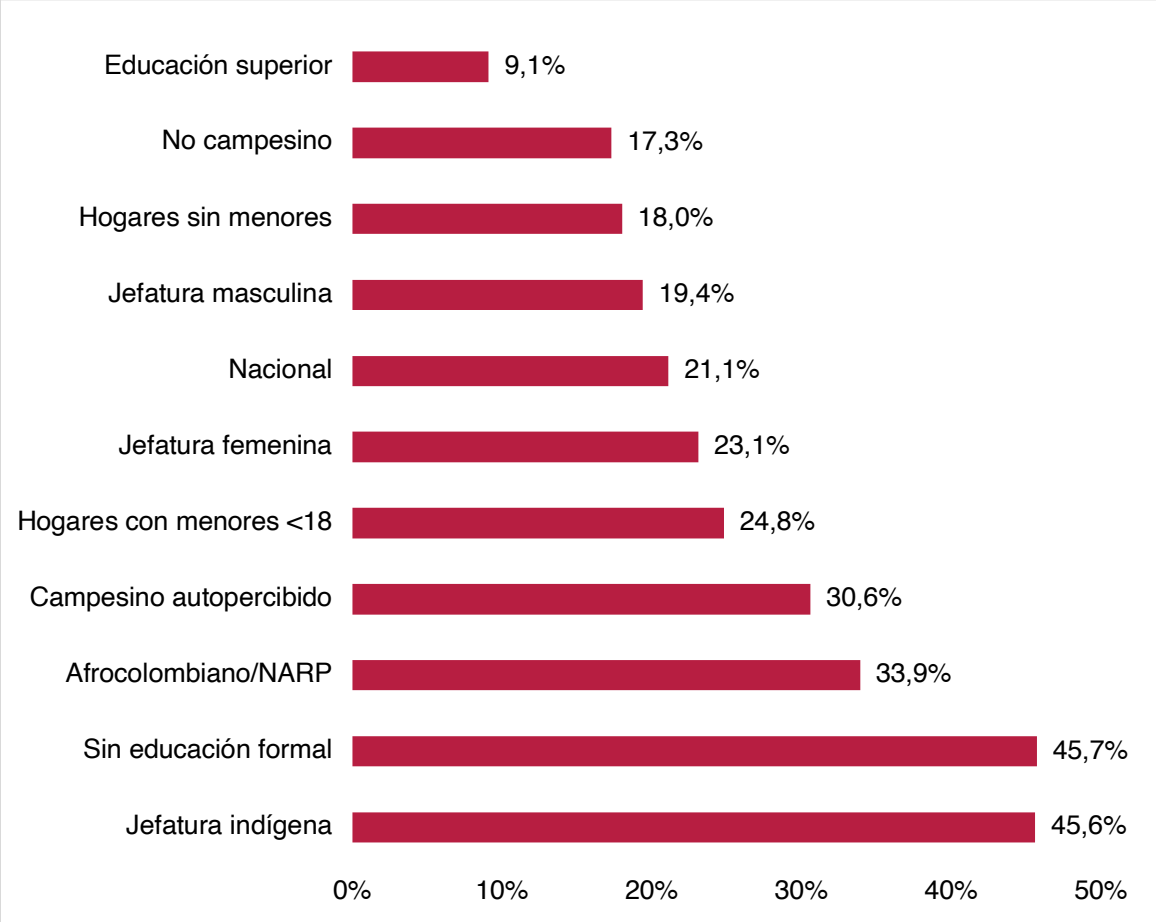
El gráfico no muestra una relación lineal clara entre ambas variables: departamentos con coberturas superiores al 90% presentan niveles de inseguridad alimentaria que van desde el 5% (San Andrés) hasta el 57% (Chocó). Esto confirma la correlación débil ($r \approx 0{,}004$) que el LEE documentó con datos de 2022 (LEE, Informe No. 91, abril de 2024), y refuerza la lectura de que la cobertura del PAE no debe usarse como proxy de bienestar alimentario territorial. Lo que sí se observa es que los departamentos con baja cobertura y alta inseguridad alimentaria, el cuadrante inferior izquierdo del gráfico, donde se ubican Sucre, Atlántico y Bolívar, representan el escenario de mayor vulnerabilidad combinada, y deberían constituir la prioridad más urgente de focalización del programa.

5.4 Quiénes son más vulnerables: los perfiles de riesgo coinciden con la población objetivo del PAE

El boletín FIES 2025 identifica las características del hogar que elevan la probabilidad de inseguridad alimentaria, y la coincidencia con la población objetivo del PAE es notable. Los

hogares con jefatura indígena alcanzan el 45,6% de inseguridad alimentaria moderada o grave, la cifra más alta entre todos los grupos étnico-raciales, seguidos por hogares afrocolombianos, raizales o palenqueros (33,9%). Los hogares cuyo jefe o jefa carece de educación formal registran un 45,7%, cinco veces más que los hogares con educación superior (9,1%). Los hogares con al menos un menor de 18 años presentan 24,8%, frente a 18,0% en hogares sin menores. Los hogares con jefatura femenina alcanzan 23,1%, frente a 19,4% con jefatura masculina (DANE, Boletín técnico FIES, 2025).

Gráfica 8. Inseguridad alimentaria según perfil del hogar (2025)



Fuente: DANE, Boletín técnico FIES 2025 (mayo 2026). Gráficos 10–15 del boletín. Elaboración propia.

Estos perfiles coinciden exactamente con las poblaciones para las cuales el PAE ha construido modelos de atención diferenciados: la Resolución 18858 de 2018 para pueblos indígenas, la Resolución 051 de 2025 para comunidades NARP, y la Resolución 374 de 2024 para ruralidad dispersa. La evidencia FIES valida retrospectivamente la pertinencia de esos enfoques diferenciales. Los hogares cuyo jefe se identifica como campesino registran 30,6% de inseguridad alimentaria, frente a 17,3% entre quienes no se identifican

como tales, una brecha de 13 puntos que refuerza la necesidad del modelo de ruralidad dispersa, que a corte de marzo de 2025 no había generado aún contratos efectivos en ninguna ETC (UApA, Borrador INOP No. 3, abril de 2025).

5.5 Implicaciones para la política: la cobertura no es suficiente, pero la falta de cobertura es imperdonable

El cruce entre la FIES y los datos del PAE produce una conclusión que debe formularse con precisión. El PAE no es, ni fue diseñado para ser, un programa de seguridad alimentaria integral: es un complemento escolar cuyo propósito principal es la permanencia educativa, no la erradicación del hambre en el hogar. El caso de Chocó lo demuestra: una cobertura del 99,2% no impidió que la inseguridad alimentaria del departamento se duplicara en un solo año, porque los factores que la producen están fuera del alcance del programa.

Pero esa limitación de diseño no exime al PAE de su responsabilidad allí donde sí tiene agencia. Si un estudiante en Sucre vive en un hogar con inseguridad alimentaria (50,1% de probabilidad) y además no recibe el complemento del PAE (35,7% de probabilidad, dado que la cobertura es de 64,3%), ese niño enfrenta una doble falla: la del mercado laboral y la de la política pública. Si ese mismo estudiante, como ocurrió con los 133.000 afectados en Magdalena, comenzó el año escolar sin PAE porque la ETC no logró adjudicar un contrato durante seis meses, el programa no solo falló en su objetivo de permanencia educativa sino que falló precisamente en el hogar que más lo necesitaba.

Los 12 millones de personas que aún padecen inseguridad alimentaria en Colombia, los hogares indígenas donde alcanza al 45,6%, los hogares campesinos donde llega al 30,6%, y los departamentos donde supera el 50%, configuran el contexto en el que el PAE opera y el estándar contra el cual debería evaluarse.

6. Discusión

El presente informe se propuso ofrecer una radiografía del Programa de Alimentación Escolar colombiano a partir de la revisión sistemática de 51 informes de operación (INOP) producidos por la UApA entre junio de 2022 y noviembre de 2025, complementados con el Informe de Gestión de la vigencia 2025, los datos de matrícula del SIMAT consolidados por el LEE de la Universidad Javeriana, y el boletín técnico FIES 2025 del DANE. El ejercicio reveló un programa que ha avanzado en varias dimensiones: cobertura agregada, diversificación normativa, instrumentos de monitoreo, pero cuya operación en el territorio presenta fragilidades estructurales que la métrica de cierre de año no logra capturar y que la inseguridad alimentaria del país hace imperdonables. Esta sección final sintetiza los hallazgos transversales y formula las implicaciones que se derivan de ellos.

Un indicador de cobertura que mejora mientras el servicio se deteriora

Uno de los hallazgos del informe es que la cobertura del PAE subió de 76% a 82% entre 2022 y 2025 al mismo tiempo que el número absoluto de beneficiarios cayó en 253.360 estudiantes. Lo que la métrica oficial registra como avance es, en buena medida, el efecto aritmético de dividir un numerador que baja poco entre un denominador que baja mucho: la matrícula del sector oficial se contrajo en 819.000 estudiantes según la UApA, y en 577.000 según el SIMAT consolidado por el LEE. La diferencia entre ambos denominadores, que se amplió de manera atípica en 2025 hasta alcanzar 396.420 estudiantes, plantea interrogantes metodológicos que el Informe de Gestión no resuelve: si esos registros excluidos corresponden a deserción real (lo que implicaría una tasa del 5,5%, incompatible con el 3,63% oficial del MEN), a depuración administrativa de duplicados y traslados, o a estudiantes que estuvieron matriculados parte del año sin recibir PAE y que al ser retirados del denominador dejan de contar como brecha. En cualquier escenario, la meta intermedia de 2025 (90%) no se cumplió, y la de 2026 (95%) exigiría un salto de entre trece y dieciocho puntos porcentuales en un solo año, algo sin precedente en toda la serie histórica del programa. La trayectoria empírica del PAE no sustenta esa meta con la información disponible.

La descentralización como fortaleza teórica y debilidad práctica

El diseño institucional del PAE, 97 ETC contratando de manera autónoma, con la UApA como ente rector que no opera directamente, es estructuralmente análogo al modelo brasileño, el más consolidado de la región. La descentralización tiene justificaciones sólidas: permite adaptar la operación a las realidades territoriales, habilita la participación de organizaciones comunitarias y reduce la concentración de mercado que caracteriza, por ejemplo, al modelo chileno. Pero la evidencia de este informe muestra que esa arquitectura solo funciona cuando la ETC tiene la capacidad de gestión contractual para sostenerla. Cuando no la tiene, la descentralización se convierte en el mecanismo por el cual el programa falla: cada ETC es un punto potencial de quiebre, y el sistema no cuenta con instrumentos eficaces de intervención temprana cuando ese quiebre se materializa.

Los datos lo confirman con contundencia. El número de ETC con alertas de suspensión o atención parcial subió de 17 (18% del total) en 2022 a 25 (26%) en 2025. Pero lo más revelador no es el aumento sino la concentración: Córdoba, Cesar, Magdalena, Cauca, Antioquia y Buenaventura aparecen con alertas en tres o más vigencias distintas de las cuatro analizadas. Córdoba acumuló más de un año calendario con episodios documentados de suspensión del mayoritario. Cauca registró cobertura del 0% a 30 de abril de 2025, suspendió el servicio en sus 29 municipios no certificados en agosto y no logró sostener la operación durante la totalidad del calendario escolar en tres vigencias consecutivas. Magdalena pasó más de seis meses de 2025 sin contrato activo, con 133.000 estudiantes sin servicio, pese a contar con un proyecto de regalías aprobado. Estos no son eventos aislados: son patrones estructurales que indican que un grupo identificable de

entidades carece de la capacidad institucional para ejecutar el programa, y que el modelo actual de seguimiento, alertas retroactivas, comunicados, gestión ante organismos de control, no logra prevenir la repetición del ciclo.

La diversificación normativa como avance institucional con implementación pendiente

En un lapso de siete años, el PAE pasó de operar con un único marco técnico a contar con al menos cuatro modelos diferenciados: mayoritario (Resolución 335 de 2021), indígena (Resolución 18858 de 2018), ruralidad dispersa (Resolución 374 de 2024) y NARP (Resolución 051 de 2025). Este es un cambio cualitativo significativo en la concepción de la política, que reconoce por primera vez que la pertinencia cultural y geográfica del servicio es una condición de calidad. Los datos de cobertura por grupo poblacional respaldan parcialmente ese avance: la población indígena alcanzó el 91,7% y las comunidades NARP el 89,5%, ambas por encima del promedio nacional. Y la evidencia FIES del DANE confirma que son exactamente estas poblaciones las que enfrentan los mayores niveles de riesgo alimentario (45,6% en hogares con jefatura indígena, 33,9% en hogares afrocolombianos), lo que valida retrospectivamente la pertinencia de los enfoques diferenciales.

Sin embargo, la velocidad normativa ha superado la capacidad de implementación territorial. A corte de marzo de 2025, ninguna ETC había celebrado un contrato bajo el modelo de ruralidad dispersa, diseñado para las sedes donde la brecha alimentaria es más profunda. El modelo indígena es el que concentra más alertas de inicio tardío, en buena parte por los tiempos de concertación de los Planes Alimentarios Indígenas Propios y las dificultades para que organizaciones indígenas pequeñas constituyan pólizas de garantía. La Resolución 051 de 2025 para comunidades NARP se encontraba en fase de socialización territorial al cierre de la vigencia, con 34 asambleas realizadas pero sin traducciones operativas en contratos.

La participación social: formalmente amplia, funcionalmente débil

El Informe de Gestión 2025 de la UApA documenta que cerca del 90% de las instituciones educativas con PAE cuentan con un Comité de Alimentación Escolar (CAE) conformado, que existen 533 veedurías ciudadanas registradas ante el RUES en 165 municipios, y que las ETC deben realizar Mesas Públicas periódicas de rendición de cuentas. Estas cifras sugieren un ecosistema de participación social robusto. Pero la misma fuente revela que solo el 60% de los CAE están activos, que menos del 25% se articula con Mesas Públicas o veedurías, que el 48% reporta dificultades de comunicación con las Secretarías de Educación, y que más del 60% de las veedurías se concentra en solo tres regiones. La familia y el estudiante los destinatarios finales del programa, son, en la práctica, el eslabón con menor capacidad de incidencia formal en la cadena: dependen de que el rector traslade su queja, de que el CAE esté activo, y de que ese CAE logre conectar con una instancia de mayor alcance, algo que ocurre en menos de uno de cada cuatro casos. Esta

desarticulación explica, al menos parcialmente, por qué las novedades del PAE llegan a la UApA con frecuencia por canales informales: redes sociales, denuncias ciudadanas, medios de comunicación y no por el circuito institucional de participación.

La inseguridad alimentaria

El cruce entre la Escala FIES del DANE y los datos del PAE cerró el informe con una conclusión que resiste la tentación tanto de la sobreexpectativa como de la subestimación. El PAE no es solo un programa de seguridad alimentaria integral. es también un complemento escolar que no tiene la misión de satisfacer a la familia frente a problemáticas de inseguridad alimentaria , la cadena de abastecimiento o la movilidad de un departamento. Chocó lo demuestra con crudeza: cobertura del 99,2% y, simultáneamente, el mayor deterioro alimentario del país, con la inseguridad grave triplicándose en un solo año. Pero lo que el cruce también mostró y esto es lo que convierte la evidencia en urgencia, es que la paradoja de Chocó es solo una parte de la historia. En Sucre, donde la mitad de los hogares padece inseguridad alimentaria, el PAE apenas cubre al 64% de los estudiantes y suspendió el servicio en los 26 municipios no certificados durante el segundo semestre. En Magdalena, 133.000 estudiantes pasaron más de seis meses sin complemento en un departamento donde la inseguridad alimentaria subió 4 puntos. En Sincelejo, 43.369 estudiantes quedaron sin servicio desde el 28 de octubre porque la ETC se quedó sin recursos para los últimos 19 días del calendario. Estos no son departamentos donde el PAE "no puede resolver" la inseguridad alimentaria, son departamentos donde el programa ni siquiera está llegando de manera continua, en el contexto donde más se lo necesita.

La Guajira, con su cobertura del 98,2% y su reducción de 4,6 puntos en inseguridad alimentaria, ofrece la contracara: cuando el programa funciona de manera sostenida, la evidencia es al menos consistente con un efecto amortiguador sobre las condiciones alimentarias del hogar. Pero incluso La Guajira estuvo a semanas de perder ese efecto para más de 50.000 estudiantes por insuficiencia presupuestal, y la continuidad del servicio dependió de una gestión extraordinaria de última hora. El efecto protector del PAE no es automático ni garantizado: requiere que cada año, en cada ETC, el contrato se adjudique a tiempo, el operador se movilice, la póliza se constituya y el alimento llegue al comedor escolar el primer día de clases. Cada falla en esa cadena destruye, aunque sea temporalmente, el efecto que justifica la existencia del programa.

Cinco implicaciones para la política pública

Del conjunto de hallazgos se desprenden cinco implicaciones que no constituyen recomendaciones prescriptivas (el informe no tiene ese objetivo), sino señalamientos que la evidencia hace difícil ignorar.

La **primera** es que el indicador de cobertura anual es insuficiente para evaluar el desempeño del programa. Un indicador que no distingue cuándo dentro del año se alcanzó la cobertura, que no registra los meses de suspensión, y cuyo denominador depende de

decisiones de depuración que no se documentan con transparencia, puede ofrecer una imagen sistemáticamente más favorable que la realidad operativa. La UApA debería complementar la cobertura de cierre con un indicador de continuidad efectiva, por ejemplo, el porcentaje de días del calendario escolar en que el servicio estuvo efectivamente disponible en cada ETC, y documentar explícitamente los criterios y el alcance del saneamiento aplicado a la matrícula.

La **segunda** es que la concentración de las fallas de continuidad en un grupo identificable de ETC justifica un tratamiento diferenciado y preventivo. Si las mismas seis o siete entidades generan alertas vigencia tras vigencia, la intervención no puede ser la misma que se aplica a una ETC que falla por primera vez. Para las ETC con historial recurrente de intermitencia (Córdoba, Cesar, Magdalena, Cauca, Buenaventura), el informe sugiere la necesidad de mecanismos de acompañamiento precontractual obligatorio, mesas de trabajo anticipadas al inicio de cada vigencia, y eventualmente instrumentos jurídicos que permitan a la UApA o a la Procuraduría actuar de forma temprana cuando la contratación no avanza según un cronograma mínimo.

La **tercera** es que la diversificación de modelos de atención es un avance real que corre el riesgo de quedarse en el papel si no se resuelven las barreras operativas de implementación: los tiempos de concertación de los PAIP, las dificultades de las organizaciones indígenas y comunitarias para constituir pólizas, y la ausencia de contratos bajo el modelo de ruralidad dispersa a más de un año de su expedición. La norma existe; lo que falta es la ingeniería institucional que la traduzca en platos de comida.

La **cuarta** es que la participación social necesita pasar de la conformación formal a la articulación funcional. Un ecosistema donde el 90% de los CAE está conformado, pero solo el 25% se articula con instancias de mayor alcance no es un sistema de control social: es un sistema de registro ya que no cuenta con elementos de sanción y control más allá de la denuncia. Fortalecer la conexión entre los CAE activos, las Mesas Públicas y las veedurías, particularmente en los departamentos con menor presencia de control social organizado, es una inversión de bajo costo con alto potencial de impacto sobre la oportunidad y calidad del servicio.

La **quinta**, y quizás la más importante, es que la intermitencia del PAE no es un problema administrativo aislado: es una falla de protección social que se amplifica en los territorios con mayor inseguridad alimentaria. Cuando el programa se suspende en Sucre, en Magdalena o en Chocó, no se interrumpe un trámite, se interrumpe la única comida garantizada del día para decenas de miles de niños que viven en hogares donde la mitad ya no tiene qué comer. El costo de esa interrupción no se mide solo en días sin servicio: se mide en estudiantes que dejan de asistir, en familias que pierden la confianza en la escuela como espacio de protección, y en un programa que, paradójicamente, falla con más frecuencia donde más se lo necesita. La alimentación escolar tiene casi dos siglos y medio de historia porque la humanidad entendió temprano que un niño con hambre no aprende.

Colombia lleva casi un siglo construyendo su propio programa. La evidencia de este informe sugiere que el desafío ya no es de diseño ni de cobertura agregada, es de continuidad, de gestión territorial y de voluntad institucional para garantizar que el complemento alimentario llegue todos los días, al mismo estudiante, desde el primer día de clases hasta el último.

Fuentes consultadas

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 "Prosperidad para todos"*. Diario Oficial.

Congreso de la República de Colombia. (2023). *Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 "Colombia potencia mundial de la vida"*. Diario Oficial.

Cooperación Brasil-FAO. (2025). *Estudio sobre marcos legales de alimentación escolar en 16 países de América Latina y el Caribe*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2025). *Boletín técnico — Inseguridad alimentaria a partir de la escala FIES, 2024*. DANE. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/FIES/bol-FIES-2024.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2026). *Boletín técnico — Inseguridad alimentaria a partir de la escala FIES, 2025*. DANE. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/FIES/bol-FIES-2025.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2021). *Evaluación de operaciones y resultados del Programa de Alimentación Escolar (PAE) a partir de su transferencia al Ministerio de Educación Nacional*. SINERGIA.

Laboratorio de Economía de la Educación [LEE], Pontificia Universidad Javeriana. (2024). *Informe No. 91 — Análisis detallado del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Colombia, desde la evidencia*. Pontificia Universidad Javeriana. https://www.javeriana.edu.co/recursosdb/5581483/11594517/INF91-PAE-LEE+2024.pdf

Laboratorio de Economía de la Educación [LEE], Pontificia Universidad Javeriana. (2026). *Informe No. 134 — Matrícula SIMAT 2026*. Pontificia Universidad Javeriana. https://www.javeriana.edu.co/recursosdb/d/lee/inf-134-matricula-simat-lee-2026

Ministerio de Educación Nacional. (1941). *Decreto 319 de 1941, por el cual se formaliza el programa de alimentación escolar a nivel nacional*. Diario Oficial.

Ministerio de Educación Nacional. (2015). *Decreto 1075 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación*. Diario Oficial.

Ministerio de Educación Nacional. (2015). *Decreto 1852 de 2015, por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 en lo relacionado con el Programa de Alimentación Escolar*. Diario Oficial.

Ministerio de Educación Nacional. (2020). *Decreto 218 de 2020, por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar — Alimentos para Aprender*. Diario Oficial.

Programa Mundial de Alimentos [PMA]. (s.f.). *State of School Feeding Worldwide*. World Food Programme. https://www.wfp.org/school-meals

Red de Alimentación Escolar Sostenible [RAES]. (2018–2025). *Mecanismo de cooperación técnica horizontal en alimentación escolar*. 18 países miembros.

Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar [UApA]. (2018). *Resolución 18858 de 2018, por la cual se expiden los lineamientos técnicos para la operación del PAE en establecimientos educativos con población indígena*. Ministerio de Educación Nacional.

Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar [UApA]. (2021). *Resolución 335 de 2021, por la cual se expiden los lineamientos técnicos, estándares y condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE)*. Ministerio de Educación Nacional.

Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar [UApA]. (2022–2025). *Informes de Operación del Programa de Alimentación Escolar (INOP), No. 19 (junio de 2022) al No. 10 (octubre de 2025)*. 51 informes. Ministerio de Educación Nacional.

Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar [UApA]. (2024). *Resolución 374 de 2024, por la cual se expiden los lineamientos técnicos para la operación del PAE en sedes educativas ubicadas en zonas de ruralidad dispersa*. Ministerio de Educación Nacional.

Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar [UApA]. (2025a). *Borrador INOP No. 3, abril de 2025*. Ministerio de Educación Nacional.

Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar [UApA]. (2025b). *Resolución 051 de 2025, por la cual se expiden los lineamientos técnicos para la operación del PAE en establecimientos educativos con población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera (NARP)*. Ministerio de Educación Nacional.

Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar [UApA]. (2026). *Informe de Gestión Vigencia 2025*. Ministerio de Educación Nacional.

El Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) es una iniciativa de la Pontificia Universidad Javeriana que investiga, evalúa, analiza y provee información cuantitativa sobre el sistema educativo.

LEE pretende guiar la toma de decisiones, así como también el desarrollo de innovaciones y políticas educativas efectivas para impulsar la transformación de

***Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera**: Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana (2026) Informe No.145. El Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Colombia: cobertura, intermitencia y calidad del servicio (2022–2025). Disponible en https://lee.javeriana.edu.co/publicaciones-y-documentos*