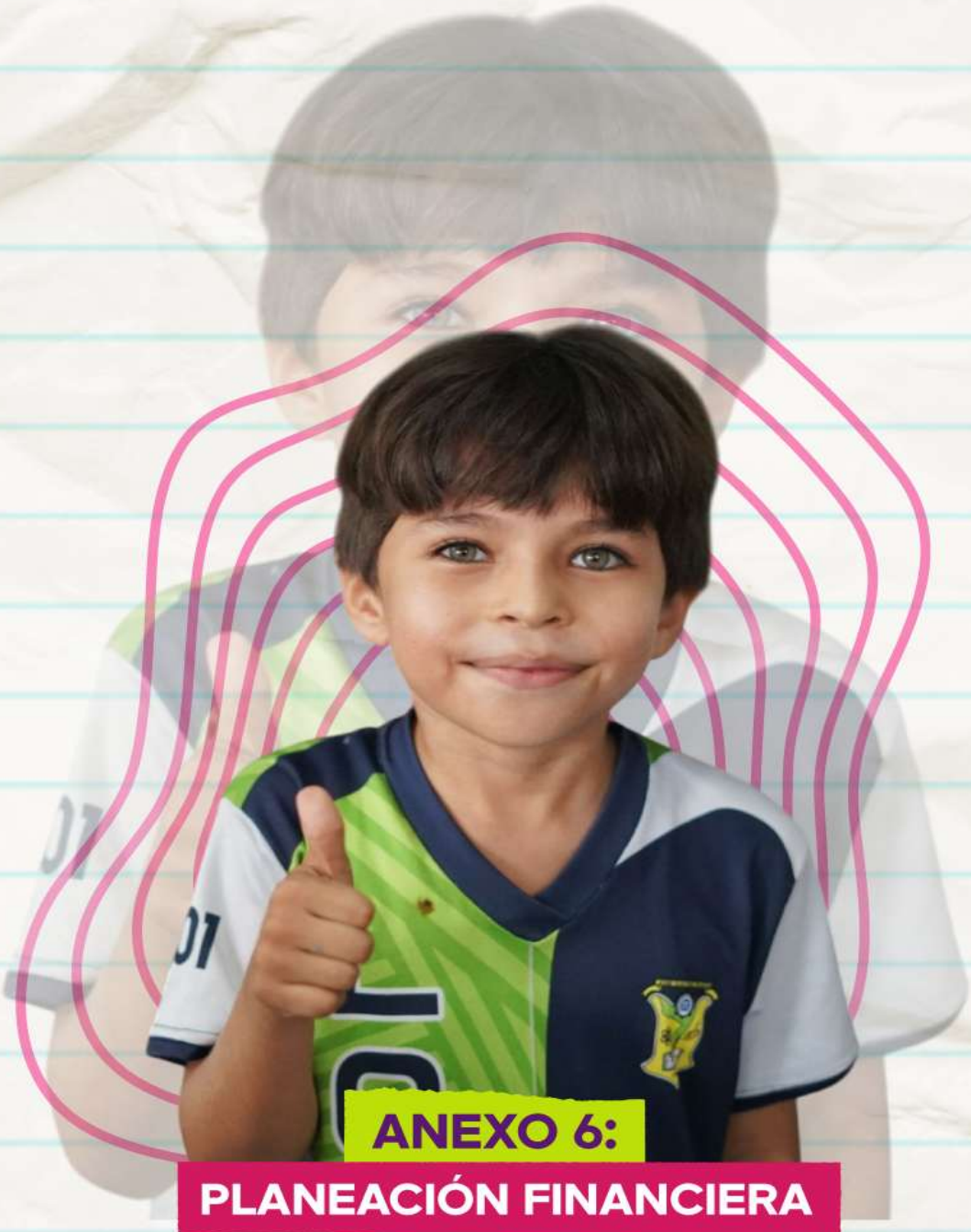
Educación | Alimentos para Aprender | Con dignidad, cumplimos



ANEXO 6:
PLANEACIÓN FINANCIERA

UAPA

#Mejor Estudiar

TABLA DE CONTENIDO

Introducción 4

1. Planeación financiera en la operación del PAE 5

1.1 Estudio de sector 6

1.1.1 Áreas del estudio de sector 7

1.1.2 Proceso para abordar el estudio del sector 9

1.2 Estudio de costos 11

Método de costeo por absorción 12

Sistema de obtención de información de costos 13

1.2.1 Clasificación de los costos 14

1.2.2 Componentes del costo 14

1.2.3 Etapas para realizar el estudio de costos 15

a) Generalidades de la operación 15

b) Estructura de costos 16

c) Fuentes de información y recopilación de datos 19

d) Estimación de costos 20

e) Análisis del proceso 20

1.3 Identificación de las fuentes de financiación 21

1.3.1 Recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación - PGN distribuidos y asignados por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación-UApA a todas las ETC 21

1.3.2 Recursos del Sistema General de Participaciones – SGP: 21

1.3.3 Recursos del Sistema General de Participaciones – SGP: Otras participaciones (Prestación del Servicio, Calidad Matrícula Oficial, Propósito General). 22

Recursos del Sistema General de Regalías – SGR: 22

1.3.4 Recursos propios de las Entidades Territoriales 23

1.3.5 Otras fuentes de financiación 24

1.4 Usos y restricciones de las fuentes de financiación de destinación especifica 24

1.5 Programación presupuestal 25

1.5.1 Presupuesto de ingresos 26

1.5.2 Presupuesto de gatos 27

1.6 Trámite de vigencias futuras 27

1.7 Conformación de la Bolsa Común entre las Entidades Territorial Certificadas – ETC y las Entidades Territoriales No Certificadas – ETNoC 29

1.7.1 Alistamiento de la Bolsa Común 29

1.7.2 Contenido del mecanismo de la Bolsa Común 30

2 Etapa de operación y seguimiento 31

2.1 Cierre presupuestal 31

2.1.1 Recursos del balance y rendimientos financieros: 32

2.2 Cuentas Maestras para el Programa de Alimentación Escolar 33
2.2.1 Inscripción o sustitución de cuentas maestras para departamentos y municipios: 33
2.2.2 Reporte de saldos de las cuentas maestras 33
2.3. Matriz de seguimiento 34
3. Reportes de información financiera 1
3.1 Plan Financiero Territorial - PFT 1
3.2 Consolidador de Hacienda e Información Pública -CHIP Categoría UApA-PAE 1
3.3 Sistema de Información del PAE 2

Listado de tablas

Tabla 1 Conceptos del estudio del sector 6
Tabla 2 Método de costeo 12
Tabla 3 Herramientas estadísticas recomendadas para la valoración de precios de mercado 20
Tabla 4 Usos permitidos fuentes de financiamiento público 25
Tabla 5 Restricciones fuentes de financiamiento público 25
Tabla 6 Vigencias futuras por fuente 28
Tabla 7 Matriz de seguimiento 35

Listado de ilustraciones

Ilustración 1 Áreas del estudio de sector 7
Ilustración 2 Proceso para abordar el estudio de sector. 10
Ilustración 3 Clasificación de ingresos 26
Ilustración 4 Cierre presupuestal 32

Introducción

El Programa de Alimentación Escolar - PAE es una estrategia fundamental del Estado colombiano para promover la permanencia, el bienestar y el rendimiento académico de los niños, niñas y adolescentes del sistema educativo oficial. Para garantizar su efectividad, se requiere una gestión administrativa y financiera rigurosa, transparente y orientada al cumplimiento de las metas del Programa.

El presente anexo está dirigido a las Entidades Territoriales y demás actores del Programa, proporcionando los lineamientos necesarios para asegurar las acciones mínimas para un correcto ejercicio financiero del PAE, así como el manejo adecuado de los recursos asignados en las etapas de planeación, la operación y seguimiento, y la evaluación con el fin de lograr una gestión transparente de los recursos y el fortalecimiento de la financiación del Programa.

Estos lineamientos buscan estandarizar y describir los procesos financieros para consolidar una gestión eficiente y responsable del Programa, que permita la cobertura continua del servicio de alimentación escolar durante la totalidad del calendario académico, contribuyendo a los objetivos de universalidad, la calidad de vida y la garantia de derechos de la población beneficiaria, en coherencia con las necesidades y condiciones territoriales.

Para cumplir dicho propósito, cada Entidad Territorial deberá determinar el costo de la operación, identificar y gestionar las diferentes fuentes de financiación, optimizar su uso para fortalecer su autonomía financiera, buscando la suficiencia y sostenibilidad de estas, y realizar un seguimiento continuo con el fin de detectar alertas tempranas que permitan implementar soluciones tempranas, mitigando así riesgos asociados a la operación del Programa. Así mismo y para el caso de los Departamentos, las Entidades Territoriales Certificadas – ETC, deberán trabajar articuladamente con las Entidades Territoriales No Certificadas - ETnoC.

1. Planeación financiera en la operación del PAE

Todas las etapas del PAE desde la planeación hasta la evaluación contemplan acciones propias del proceso financiero, el cual debe estar orientado a identificar todas las fuentes de financiación disponibles y llevar a cabo la gestión financiera por parte de las Entidades Territoriales, con el fin de fortalecer el Programa y avanzar hacia la universalidad de la cobertura del servicio de alimentación escolar. Del mismo modo, dichas etapas permitirán articular los esfuerzos de los diferentes actores involucrados en el PAE, generando una reducción de potenciales fallas y minimizando riesgos.

La planeación financiera del PAE es el proceso mediante el cual se identifican, organizan, estiman y gestionan los recursos necesarios para garantizar la prestación eficiente y continua del servicio de alimentación escolar, conforme a las necesidades de la operación, bajo una garantía continua del mismo, tendiente a la universalidad. Para esta etapa, es importante contar con insumos tales como: análisis de sector, cobertura proyectada, estudios de costos, diagnóstico anual, necesidad de gestión de vigencias futuras y regalías, concertación con las ETNoC para la conformación de la Bolsa Común, y un cronograma de contratación.

Esta etapa debe estar articulada con los instrumentos del ciclo de programación y ejecución de la inversión, tales como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan Indicativo, el Plan Operativo Anual de Inversiones -POAI, el Plan de Acción, el Plan de Compras, el Manual de Contratación, el Banco de Proyectos (SUIFP Territorial) y el Plan Anual de Adquisiciones. La armonización de estos instrumentos permite incorporar de manera oportuna las fuentes de financiación en las herramientas presupuestales, asegurar la trazabilidad de los recursos, y orientar la toma de decisiones hacia la eficiencia, continuidad y oportunidad en la ejecución del servicio.

El Decreto 1852 de 2015 por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación en el numeral 1 de artículo 2.3.10.4.3. estableció como función de las Entidades Territoriales:

> *"(…) Apropiar y reservar los recursos necesarios y suficientes para la financiación o cofinanciación del PAE en su jurisdicción, y adelantar los trámites para comprometer vigencias futuras cuando haya lugar (…)",*

Así como también en el numeral 10:

> *"(…) a). Adelantar los procesos de contratación a que haya lugar para ejecutar en forma oportuna el PAE, ordenar el gasto y el pago de los mismos (…)"*
> *"(…) c) Garantizar la prestación del servicio de alimentación desde el primer día del calendario escolar y durante la respectiva vigencia (…)",*

Por lo anterior, se hace necesario que las Entidades Territoriales realicen una planeación financiera que permita facilitar el análisis de los costos reales de la operación del PAE y la necesidad de financiación que demandará el Programa para la siguiente vigencia, acorde con las metas que proyecte alcanzar la Entidad Territorial en coherencia con su capacidad financiera.

Para una correcta planeación financiera la Entidad Territorial deberá contemplar como mínimo los siguientes aspectos:

- Diagnostico financiero
- Estudio del sector
- Identificación de las fuentes de financiación
- Programación presupuestal
- Conformación de la bolsa común
- Uso de vigencias futuras

Frente al Diagnostico financiero, es importante indicar cuáles fueron los recursos asignados, el uso de dichos recursos y el valor ejecutado a la fecha, discriminado por fuentes de financiación. En el caso de las Entidades Territoriales Departamentales, se deberá además precisar el esquema de Bolsa Común implementado. De igual

manera se debe hacer un análisis del incremento en los recursos propios y asignados al PAE respecto a la vigencia anterior, la proporción de las fuentes complementarias (regalías, vigencias futuras, cooperación) y los retos para la siguiente vigencia.

Resulta importante señalar que las ETC pueden seleccionar entre dos modelos para la operación del PAE: modalidad centralizada, en la que gestiona directamente la operación, o la delega a un tercero; o, la modalidad descentraliza, mediante la cual la ETC departamental puede acordar con una ETnoC que esta ejecute el Programa directamente o contrate a un operador externo. Independientemente de su elección, deben quedar claras las responsabilidades en sus procesos de articulación y ejecución.

En caso de que se descentralice la operación, el operador debe entregar un informe de ejecución de los recursos para el pago, para que la ETC proporcione el aval correspondiente a su desembolso. Del mismo modo, se deben dejar pactados, contractualmente, el uso de recursos no ejecutados y los rendimientos financieros de los aportes realizados por las ETC.

1.1 Estudio de sector

El estudio del sector permite comprender el entorno competitivo, identificar riesgos, analizar la oferta y demanda, y establecer precios de referencia para la contratación pública, conforme a la Ley 80 de 1993, el Decreto 1082 de 2015, la Ley 2046 de 2020 y la *Guía para la elaboración de estudios del sector* de Colombia Compra Eficiente. Con los insumos presentados, se brindan a las Entidades Territoriales herramientas técnicas para caracterizar el mercado del servicio de operación del PAE[1], identificar proveedores, analizar precios y condiciones de competencia, y establecer criterios diferenciales como compras públicas locales, sostenibilidad y enfoque territorial.

El estudio del sector es un proceso que se enfoca en determinar claramente la necesidad a contratar y la manera como esta se puede satisfacer a través de la adquisición de bienes o servicios, en este caso, los bienes y servicios necesarios para la operación del PAE.

De acuerdo con lo establecido por Colombia Compra Eficiente, el estudio del sector tiene como propósito principal, establecer el contexto del proceso de contratación, identificar los riesgos asociados y determinar los requisitos habilitantes que deben cumplir los posibles proveedores o contratistas. Este análisis permite a las entidades estatales comprender las condiciones técnicas, económicas, regulatorias y de mercado que afectan el objeto a contratar, facilitando la toma de decisiones informadas que promuevan la eficiencia, la transparencia y la calidad en la contratación pública. Esto resulta fundamental para garantizar que los procesos de contratación respondan a las necesidades territoriales, aseguren la viabilidad operativa y contribuyan a la prestación oportuna y adecuada del Programa.

Hay diferentes conceptos que son necesarios para adelantar cada una de las etapas del estudio del sector que se aclaran en la siguiente tabla:

Tabla 1 Conceptos del estudio del sector

Elemento	Estudio del sector	Estudio de mercado	Estudio de costos
Propósito	Analizar el entorno del objeto a contratar desde múltiples dimensiones.	Determinar precios de referencia y estructurar el presupuesto oficial.	Estimar el valor unitario y total del objeto a contratar con base en estructura técnica.
Contenido	Aspectos generales del mercado, demanda, oferta, precios, riesgos, normativa.	Cotizaciones, precios históricos, bases de datos, análisis estadístico.	Costos directos e indirectos, estructura de costos, métodos de costeo.

[1] La Entidad Territorial debe considerar las modalidades de atención del servicio que proyecta implementar en sus instituciones educativas, con el fin de elaborar adecuadamente el estudio de sector. Asimismo, se recomienda especificar el valor unitario de cada complemento alimentario que se ofrezca, de acuerdo con el nivel o grado escolar de la población atendida.

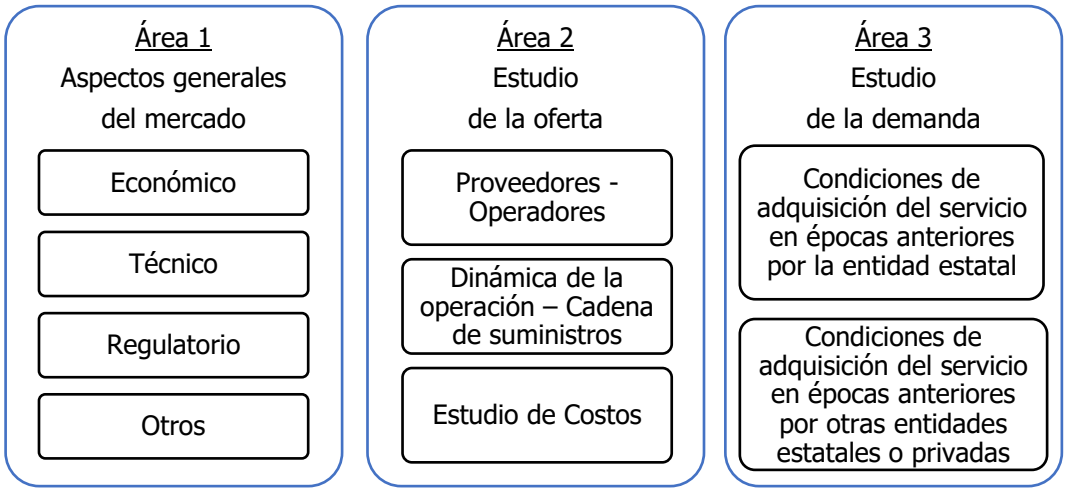
Elemento	Estudio del sector	Estudio de mercado	Estudio de costos
Enfoque	Multidisciplinario: legal, técnico, financiero, organizacional, comercial, de riesgo.	Económico y financiero.	Técnico y presupuestal.
Relación entre ellos	Contiene el estudio de mercado como uno de sus componentes.	Es parte del estudio del sector.	Se alimenta del estudio de mercado para construir la estimación técnica.
Resultado esperado	Sustento para requisitos habilitantes, criterios diferenciales, riesgos, condiciones.	Precios de referencia y presupuesto oficial.	Valor estimado del contrato y precios unitarios por complemento alimentario y modalidad de atención
Instrumento de lineamientos	*Guía para la elaboración de estudios del sector* Numerales 5.2.1 a 5.2.6	*Guía para la elaboración de estudios del sector* Numeral 5.2.5	Guía UApA

Fuente: Colombia Compra Eficiente (2025). Guía para la elaboración de estudios del sector. https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/09/Guia-para-la-Elaboracion-de-Estudios-del-Sector-V3.pdf . Construcción UApA.

1.1.1 Áreas del estudio de sector

En la *Guía para la elaboración de estudios del sector* de Colombia Compra Eficiente, se plantean las áreas que se deben abordar en el estudio del sector:

Ilustración 1 Áreas del estudio de sector



Fuente: Colombia Compra Eficiente (2025). Guía para la elaboración de estudios del sector. https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/09/Guia-para-la-Elaboracion-de-Estudios-del-Sector-V3.pdf . Construcción UApA.

Área 1: Aspectos generales del mercado

La Entidad Territorial debe realizar una revisión integral de las condiciones generales del mercado relacionadas con la operación del PAE, considerando variables que impactan el proceso de contratación desde las dimensiones económica, técnica, regulatoria, ambiental, social y política, en los niveles local, regional, nacional e internacional, según corresponda. A continuación, se presentan los contextos que deben analizarse en la identificación de los aspectos generales del mercado:

- **Económico:** Se debe analizar el comportamiento histórico, actual y proyectado del servicio de ejecución del PAE, prestado por los operadores del mercado en la región, así como de los productos que conforman la cadena de suministros (alimentos, bebidas, insumos de aseo, entre otros). Este análisis debe incluir variables como

producción, ventas, consumo, precios, tasa de cambio, crecimiento, inversión, importaciones y exportaciones, en el marco de los lineamientos técnico-administrativos vigentes del PAE.

También se deben considerar cifras e indicadores económicos como Índice de Precios al Consumidor -IPC, Producto Interno Bruto - PIB, empleo, ingresos, tasas de interés y tasas de cambio, disponibles a través de agentes, gremios, asociaciones y entidades públicas y privadas relevantes. Entre las fuentes recomendadas se encuentran: DANE, DNP, INVIMA, ICA, SENA, DIAN, UIAF, AUNAP, UAEOS, Colombia Compra Eficiente, ADR, FONADE, FINDETER, BANCOLDEX, AGROSAVIA, PROPAÍS, ASOEXPORT, ANDI, ANALAC, FINAGRO, INCODER, ASOCEBU, FENAVI, FEDEARROZ, FEDEGAN, FENALCE, CORPOICA, entre otras.

- **Técnico:** Se debe analizar las condiciones técnicas, características y especificaciones de los procesos y actividades asociadas a la operación del PAE, tales como alistamiento, compra de insumos, almacenamiento, preparación, distribución y entrega. Este análisis debe considerar las modalidades de atención, tipos de complemento alimentario, población beneficiaria, planes de saneamiento, rutas de distribución, transporte, almacenamiento, procesamiento, mantenimiento de equipos, capacitación, protocolos de bioseguridad, condiciones especiales de entrega, muestreo microbiológico, ciclos de menú y características de calidad de los alimentos, conforme a los lineamientos técnico-administrativos vigentes.

- **Regulatorio:** Se debe revisar la normatividad aplicable a la operación del PAE, incluyendo lineamientos técnico-administrativos, protocolos, resoluciones higiénico-sanitarias, y demás regulaciones que impactan la actividad de los operadores, proveedores de alimentos e insumos, así como las normas que regulan el mercado, precios, aspectos tributarios, ambientales y otros relacionados.

- **Otros contextos: Ambiental, Social y Político:** La Entidad Territorial podrá incluir en el análisis otros aspectos relevantes como el impacto ambiental de la operación, la dimensión social en términos de participación comunitaria y generación de empleo, y el contexto político que pueda influir en la ejecución del programa. Estos elementos permiten una comprensión más amplia del entorno y fortalecen la planeación estratégica.

Área 2: Estudio de la oferta

El estudio de la oferta tiene como objetivo identificar las opciones de suministro para las categorías de compra definidas, y los posibles proveedores que pueden suministrar los bienes, obras o servicios que se requiere para satisfacer su necesidad. Se debe analizar lo siguiente:

- **Proveedores:** La Entidad Territorial debe identificar tanto los posibles operadores del mercado que se encuentran en condiciones de prestar el servicio para la operación del PAE, como los proveedores regionales que suministran bienes y servicios requeridos por el Programa. Esto incluye proveedores de alimentos autóctonos y aquellos que prestan servicios informales necesarios para la ejecución, como transporte fluvial o animal. Es necesario caracterizar su tamaño empresarial, ubicación, precios de referencia y capacidad operativa. Se recomienda emplear fuentes oficiales como el Sistema de Información y Reporte Empresarial -SIREM de la Superintendencia de Sociedades, Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, bases de datos de Cámaras de Comercio, agremiaciones, manifestaciones de interés de organizaciones de base comunitaria y otros sistemas confiables de información empresarial o sectorial.

- **Dinámica de la operación:** Se deben identificar las diferentes fases que conforman la cadena de suministros del PAE, las cuales incluyen: alistamiento, abastecimiento, producción y distribución. En cada una de estas fases deben detallarse las actividades específicas que se ejecutan, los actores involucrados y los costos asociados. Este análisis permite comprender la estructura operativa del Programa, facilitando la planificación técnica y presupuestal.

- **Estudio de costos:** Es fundamental analizar los precios de mercado del servicio de operación del PAE, su comportamiento histórico y las perspectivas de cambio. Se deben considerar variables como el IPC (inflación), tasa de cambio, variaciones en los precios de materias primas, costos de transporte, salario mínimo mensual vigente, entre otros. El estudio de costos permite determinar los valores unitarios y totales de la operación del

PAE, y debe ser realizado con base en fuentes verificables y metodologías estadísticas que mitiguen distorsiones por fluctuaciones extremas[2].

Área 3: Estudio de la demanda

La Entidad Territorial debe realizar un análisis histórico de las contrataciones previas relacionadas con la operación del PAE. Este análisis debe incluir la evaluación del desempeño de los operadores seleccionados y la caracterización de aspectos clave como:

- Modalidad de atención del servicio.
- Objeto contractual.
- Cantidades contratadas.
- Autorizaciones o trámites previos requeridos.
- Formas de pago utilizadas.
- Costos unitarios.
- Presupuesto asignado y ejecutado.
- Uso de mecanismos como vigencias futuras.
- Garantías exigidas.
- Formas y tiempos de entrega del servicio.

Este ejercicio permite identificar patrones, buenas prácticas y oportunidades de mejora para futuras contrataciones.

Además del análisis interno, la Entidad Territorial debe identificar y estudiar procesos contractuales desarrollados por otras entidades del Estado que tengan objetos contractuales similares al de la operación del PAE. Este análisis debe considerar las mismas variables mencionadas anteriormente, con el fin de ampliar el panorama de referencia y fortalecer la planeación contractual.

Una fuente oficial clave para este propósito es el SECOP, el cual permite consultar procesos de contratación de entidades estatales. A través de esta herramienta, la entidad territorial puede acceder a información relevante como:

- Especificaciones técnicas.
- Requisitos habilitantes.
- Métodos de evaluación de ofertas.
- Modalidades de contratación utilizadas.

El uso estratégico de SECOP contribuye a una planeación más informada, transparente y alineada con las mejores prácticas del sector público.

1.1.2 Proceso para abordar el estudio del sector

El siguiente proceso es indicativo de la forma de abordar cada uno de los temas que componen el estudio del sector:

[2] Dada la importancia del estudio de costos dentro del análisis económico del sector, esta guía contempla una sección específica en la que se propone una metodología estándar para la estimación de los costos de operación del PAE (ver numeral 1.1.1.5).

Ilustración 2 Proceso para abordar el estudio de sector.



Fuente: Construcción UApA.

Fase 1: Planificación

- *Definición del objeto del estudio*: Determinar el alcance y los productos o servicios a contratar para lo cual se deberá tener en cuenta el universo de servicios requeridos dependiendo de los modelos y modalidades de atención, en coherencia con el diagnóstico y la planeación del Programa.

- *Identificación de necesidades:* Establecer las necesidades del Programa con base en el análisis técnico de la información diagnóstica, la priorización de sedes educativas, grados y proyección de cobertura, así como las condiciones territoriales, operativas y nutricionales. Este ejercicio deberá permitir identificar de manera clara la modalidad de atención y el tipo de complemento alimentario a implementar por cada sede, con el fin de dimensionar de forma precisa los requerimientos técnicos, operativos y presupuestales del PAE, de conformidad con lo dispuesto en el Anexo 1: Diagnóstico del PAE; el Anexo 2: Estructuración y Contratación; el Anexo 3: Alimentación Saludable y Sostenible; y el Anexo 5: Calidad e Inocuidad

- *Segmentación del mercado*: Clasificación por tipo de proveedor, ubicación geográfica, capacidad operativa, entre otros.

Fase 2: Recolección de información

- *Fuentes primarias:* Encuestas, entrevistas, visitas técnicas a proveedores.
- *Fuentes secundarias:* Bases de datos oficiales, estudios anteriores, precios históricos, estudios de mercado disponible en sitios oficiales como el SECOP II.

Fase 3: Análisis del mercado

- *Oferta y demanda:* Disponibilidad de productos y servicios en el territorio.
- *Caracterización de proveedores:* Capacidad técnica, experiencia, cumplimiento normativo.
- *Análisis de precios y costos asociados:* Comparación de precios, identificación de costos logísticos y operativos.
- *Riesgos del mercado:* Factores que pueden afectar la contratación (clima, vías, disponibilidad de insumos, entre otros).

En esta fase se debe evaluar la viabilidad de vincular pequeños productores locales y organizaciones de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, conforme a lo establecido en la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021. El reto de las ETC además consiste en avanzar en la democratización del programa a través de la vinculación activa como operadores de las organizaciones base. Incluir este componente implica:

- Identificar productos susceptibles de ser adquiridos localmente.
- Analizar la capacidad de abastecimiento territorial.
- Evaluar los impactos logísticos, de calidad e inocuidad.
- Considerar criterios de sostenibilidad y dinamización económica local.

Este análisis permite que el estudio de mercado no solo cumpla con los requisitos técnicos de contratación, sino que también contribuya a los objetivos de desarrollo territorial y fortalecimiento de economías locales que promueve el PAE.

Fase 4: Conclusiones y recomendaciones

- *Viabilidad del proceso de contratación*: Evaluación de condiciones del mercado.
- *Recomendaciones técnicas y financieras:* Límites presupuestales, condiciones contractuales.
- *Propuesta de modalidad de contratación:* Selección objetiva, mínima cuantía, convenio solidario o licitación. Se deben incluir las opciones de democratización del programa haciendo énfasis en la vinculación de las organizaciones de base como operadores del programa.

NOTA: La elaboración del estudio de sector es un proceso complejo que requiere la participación de diferentes profesionales interdisciplinarios que puedan brindar los elementos técnicos, jurídicos y económicos para el levantamiento, análisis e interpretación de la información, así como para el procesamiento de esta de manera organizada. Se recomienda conformar un equipo interdisciplinario integrado con los siguientes perfiles:

- Profesional en nutrición o ingeniería de alimentos.
- Profesional en economía o finanzas.
- Profesional en contratación pública.
- Apoyo técnico en sistemas de información y análisis de datos.

1.2 Estudio de costos

El estudio de costos tiene como finalidad estimar de manera técnica y objetiva el valor de referencia para la contratación del servicio de alimentación escolar, considerando las condiciones territoriales, operativas y normativas vigentes. Este análisis permite garantizar la eficiencia presupuestal, la sostenibilidad del programa y la calidad en la prestación del servicio.

La normatividad y herramientas técnicas vigentes no inducen a la utilización de un método de costeo específico para el programa o el sector de alimentos, por lo que la entidad territorial deberá seleccionar aquel que le permita atender sus necesidades específicas. Algunos de los métodos de costeo más frecuentes son:

Tabla 2 Método de costeo

Método de Costeo	Descripción
Costeo por absorción	Asigna todos los costos directos e indirectos al producto o servicio final.[3]
Costeo directo o variable	Considera solo los costos directamente atribuibles al producto o servicio.[4]
Costeo por actividad (ABC)	Asigna costos según actividades específicas del proceso operativo.[5]
Costeo estándar	Utiliza valores promedio o referenciales definidos por la entidad.[6]
Costeo por fuente de abastecimiento	Compara costos entre proveedores industriales y compras públicas locales.[7]
Costeo por tipo de operador	Estima costos según el perfil del operador (empresa, organización comunitaria).[8]

Fuente: Construcción UApA.

El método por absorción es el sugerido, porque además de ser el más utilizado históricamente en el PAE, es que se aproxima con mayor precisión al valor de las necesidades de bienes y servicios que demanda la implementación del programa en territorio, teniendo en cuenta que:

- Captura todos los costos asociados a la prestación del servicio (directos e indirectos, fijos y variables).
- Permite estimar el costo total unitario de cada complemento alimentario.

Ahora bien, sea cual fuere el método seleccionado se debe incluir:

- Costos laborales enfocados a dar cumplimiento a lo ordenado por el artículo 69 de la Ley 2466 de 2025 respecto de la formalización laboral de las manipuladoras.
- Evaluar modelos comunitarios de operación para atender las necesidades en los territorios procurando que el complemento alimentario cumpla con las condiciones normativas (sea culturalmente apropiado, respetando las tradiciones, preferencias y contextos locales, y fortaleciendo la identidad y cosmovisión de las comunidades)
- Incorporar compras públicas locales.

Método de costeo por absorción

El método propuesto para la operación del PAE corresponde al costeo por absorción, también conocido como costeo total. Este enfoque contable permite capturar todos los costos asociados a la prestación del servicio, asignando tanto los costos fijos como los variables, directos e indirectos, a cada unidad de complemento alimentario.

En este método, los productos en este caso, los complementos alimentarios se conciben como unidades que "absorben" todos los costos generados a lo largo de la cadena de suministro, sin distinción entre:

[3] Hargadon Jr., B. J., & Múnera Cárdenas, A. (1988). *Contabilidad de costos*
[4] Ibid.
[5] Shank, J., & Govindarajan, V. (1993). *Gerencia estratégica de costos.*
[6] Hargadon Jr., B. J., & Múnera Cárdenas, A. (1988). *Contabilidad de costos*
[7] Congreso de Colombia. (2020, agosto 6). *Ley 2046 de 2020: Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos*. Diario Oficial No. 51.398. https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/ley-2046-de-2020/?print=pdf [relatoria....pra.gov.co]. Presidencia de la República de Colombia. (2021, marzo 9). *Decreto 248 de 2021: Por el cual se adiciona la Parte 20 al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, relacionado con las compras públicas de alimentos*. Gestor Normativo - Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159934 [funcionpub...ica.gov.co]
[8] Congreso de Colombia. (2021, diciembre 22). *Ley 2167 de 2021: Por medio de la cual se garantiza la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) durante el calendario académico*. Diario Oficial No. 51.896. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2167_2021.html . Presidencia de la República de Colombia. (2023, mayo 29). *Decreto 846 de 2023: Por el cual se modifican y adicionan disposiciones al Decreto 1075 de 2015 y se reglamenta la Ley 2167 de 2021*. Diario Oficial No. 52.410. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209990

- Costos directos e indirectos,
- Costos fijos y variables,
- Fases del proceso en las que se originan.

Esto incluye, entre otros, los siguientes componentes:

- Alimentos.
- Personal manipulador.
- Empaque y embalaje.
- Arrendamientos.
- Transporte y distribución.
- Mantenimiento de equipos e infraestructura.
- Seguros.
- Costos administrativos y operativos.

El costeo por absorción permite una visión integral del costo unitario de cada complemento alimentario, facilitando la planeación presupuestal, la evaluación de eficiencia operativa y la toma de decisiones informadas en los procesos de contratación.

Sistema de obtención de información de costos

Existen dos sistemas de costeo comúnmente utilizados para recopilar y asociar la información de costos a un producto o servicio: el sistema de costeo histórico (real) y el sistema de costeo estándar (predeterminado).

- **Sistema de costeo histórico:** Este sistema se basa en los costos reales incurridos durante un período determinado en la fabricación de un producto o la prestación de un servicio. Los costos se registran al finalizar el período y se conservan como referencia para análisis retrospectivos y comparaciones futuras. Se trata de información concreta, obtenida después de la ejecución de la operación.

  En el contexto del PAE, el sistema de costeo histórico recopila datos de periodos académicos ya transcurridos, con base en la producción real (complementos alimentarios suministrados). Los costos se determinan una vez se ha ejecutado la operación, incluyendo aspectos como:

  - Costos reales de alimentos, personal, transporte, entre otros.
  - Costos asociados a la no calidad: desperdicios, retrabajos, reprocesos, etc.

  Este sistema es útil para evaluar el desempeño pasado, pero no necesariamente refleja condiciones óptimas ni sirve como base para la planeación futura.

- **Sistema de costeo estándar**: Este sistema se fundamenta en estimaciones técnicas elaboradas mediante estudios detallados, generalmente de ingeniería o análisis de procesos. Los costos estándar representan lo que deberían ser los costos si la operación se ejecuta de manera eficiente y conforme a las mejores prácticas.

  En el caso del PAE, el sistema de costeo estándar permite anticipar los costos antes de la ejecución del servicio, con base en datos ideales y condiciones óptimas. Este enfoque considera:

  - Costos esperados bajo condiciones normales de operación.
  - Exclusión de costos de no calidad.
  - Posibilidad de realizar estudios de mercado y trabajo de campo para establecer referencias de costos unitarios.

  Este sistema es especialmente útil en la fase de planeación y contratación, ya que permite establecer parámetros de referencia para evaluar ofertas y definir presupuestos.

Dado que la mayoría de las entidades territoriales no ejecutan directamente la operación del PAE, sino que la contratan con terceros, se recomienda que en el marco de esta anexo se adopte como referencia el sistema de costeo estándar. Este enfoque facilita una planeación más técnica, objetiva y alineada con los principios de eficiencia y transparencia en la contratación pública.

1.2.1 Clasificación de los costos

Los costos pueden clasificarse de dos maneras, así:

- **Por su comportamiento frente a la producción:** pueden ser fijos o variables.[9] Los costos fijos son aquellos que no guardan una relación de causalidad directa con las fluctuaciones de la producción a corto plazo. Si la producción sube o baja, los costos fijos permanecen indiferentes. Mientras que los costos variables, por el contrario, son aquellos que sí guardan una relación de causalidad con respecto a las fluctuaciones en el nivel de producción, y por lo tanto dichos costos varían en total cuando el nivel de producción también varía.

  En ese orden de ideas se pueden definir a manera de ejemplo como costos fijos asociados al volumen de producción de complementos alimentarios, los siguientes: dotación de menaje, lavado de tanques de agua, mantenimiento de equipos, arrendamientos, servicios públicos, seguros y garantías y personal de coordinación de la operación. Y como costos variables: personal manipulador, alimentos, implementos e insumos de aseo. y transporte.

- **Por su identificación:** pueden ser directos o indirectos[10]. Los costos directos son aquellos fácilmente identificables con el producto o servicio que la empresa ofrece. Mientras que el costo indirecto es difícil asociarlos con un producto o servicio en concreto. Normalmente se conoce su cantidad, pero referida a toda la empresa o a un conjunto de procesos.

  Por lo cual, la diferencia entre costos directos e indirectos radica en la facilidad para asociarlos al complemento alimentario o para identificarlos en el momento de su preparación. A manera de ejemplo, se tiene los siguientes costos directos: personal manipulador, alimentos, empaque o canasta. Y como costos indirectos: transporte, personal de coordinación de la operación, mantenimientos, impuestos, servicios públicos, seguros.

Las dos (2) maneras de clasificar los costos expuestas en los párrafos anteriores son igualmente valederas, sin embargo, mientras la clasificación de los costos "por su comportamiento" está orientada al volumen total de complementos alimentarios y es empleada con frecuencia para determinar puntos de equilibrio, la clasificación de costos "por identificación" está más relacionada con el complemento alimentario unitario, por lo cual, para efectos del presente anexo se adoptará la clasificación por "*Identificación*".

1.2.2 Componentes del costo

En economía, el costo es el valor monetario de los consumos de factores que supone el ejercicio de una actividad económica destinada a la producción de un bien, servicio o actividad. Todo proceso de producción de un bien supone el consumo o desgaste de una serie de factores productivos, por lo que el concepto de costo está íntimamente ligado al sacrificio en que se incurre para producir tal bien[11]. A lo largo de la cadena de suministros en la que incurre el PAE para el desarrollo de su operación se identifican tres componentes del costo[12], también conocidos como factores productivos:

[9] Contabilidad de Costos. Bernard J. Hargadon Jr. Armando Múnera Cárdenas. 1988.
[10] Gestión.org. (2018). Estrategia criptomonedas 2018. Recuperado de https://www.gestion.org/estrategia-criptomonedas-2018/
[11] Juliozo. (s.f.). Costos reales o históricos. Scribd. Recuperado de https://es.scribd.com/document/188672595/Costos-Reales-o-Historicos
[12] Hargadon Jr., B. J., & Múnera Cárdenas, A. (1988). Contabilidad de costos

Materiales Directos: Corresponden al costo de adquisición de la materia prima necesaria para la elaboración de una unidad de complemento alimentario lista para el consumo del beneficiario. Este componente incluye alimentos como frutas, verduras, carnes, huevos y cereales, así como insumos de preparación utilizados en el proceso, tales como sal, azúcar, sazonadores naturales, agua y aceite.

Mano de Obra Directa: Hace referencia al costo asociado al trabajo físico e intelectual del personal directamente involucrado en la preparación de los complementos alimentarios. Este componente contempla, principalmente, el costo del personal manipulador de alimentos.

Costos Indirectos de Producción: Son aquellos costos que, aunque no están directamente relacionados con la transformación de los alimentos, son necesarios para garantizar la operación del servicio alimentario. Incluyen, entre otros, el transporte de alimentos, servicios públicos, dotación y mantenimiento de menaje de cocina y comedor, implementos e insumos de aseo, vigilancia, así como impuestos y contribuciones aplicables según el territorio.

1.2.3 Etapas para realizar el estudio de costos

Para la construcción del estudio de costos del PAE, la presente guía sugiere realizar las siguientes etapas:

a) Generalidades de la operación

En esta etapa se hace necesario establecer el contexto general en el cual se desarrolla la operación del PAE en cada Entidad Territorial, se alimenta de los estudios del sector, y permite conocer y entender cuál es la dinámica de la operación del Programa y cuáles son las principales variables que la afectan. En la documentación de este paso se debe tener en cuenta entre otros aspectos, los siguientes:

- Diagnóstico del PAE(remítase al anexo 1: Diagnóstico del PAE).
- Priorización de la población beneficiaria
- Planeación de los modelos de atención, las modalidades de atención y los tipos de complemento alimentario (remítase al anexo 2 estructuración y contratación)
- Plan de proveeduría de alimentos (remítase al Anexo 4: Compras Públicas Locales)
- Planeación alimentaria (remítase al anexo 3: Alimentación Saludable y Sostenible).
- Planeación de la gestión y el manejo ambiental (Consultar el documento de Lineamientos para la Integración de la Sostenibilidad Ambiental en la Operación del PAE disponible en la Caja de Herramientas.)
- Planeación de condiciones de calidad e inocuidad (remítase al anexo 5: Calidad e Inocuidad)
- Planeación de la conformación del equipo PAE (remítase al anexo 2 estructuración y contratación)
- Caracterización de organizaciones de base comunitaria con potencial para operar el Programa
- Análisis de la situación del talento humano manipulador de alimentos frente a los cambios normativos en materia laboral y sus impactos en los costos de operación
- Infraestructura vial y de servicios públicos.
- Medios de transporte y formas de desplazamiento. Servicio de transporte informal (chalupa, mula, moto, cotero, otros)
- Plan de rutas de distribución, el cual debe incluir: origen y destino, tipo de vehículo, periodicidad y días de entrega.
- Posibles contingencias e imprevistos más frecuentes.
- Particularidades de la región donde opera la entidad territorial.

Una vez analizados los anteriores aspectos, la entidad territorial está en la capacidad de definir las condiciones y especificaciones técnicas, de manera clara, concreta, realista, cuantificada y delimitada.

b) Estructura de costos

En esta etapa se debe establecer cuál será la composición de la estructura de costos que se va a emplear de acuerdo con la(s) modalidad(es) de atención del PAE.

Aquí es importante determinar la "Cadena de Suministros del PAE" la cual, "*(…) incluye las actividades asociadas desde la obtención de materiales para la transformación del producto hasta su colocación en el mercado. Comprende fases como el aprovisionamiento, la producción y la distribución (…), y su éxito depende de la capacidad de integración e interrelación de los actores involucrados en cada etapa del proceso.*"[13]

Para el desarrollo del Programa se puede determinar una cadena de suministros que sea el pilar de la construcción del estudio de costos, se proponen las siguientes fases:

- Fase de alistamiento: Corresponde a la fase en la que se concentran las actividades de planeación, organización, coordinación y control requeridas para habilitar técnica y operativamente la prestación del servicio de alimentación escolar, asegurando el cumplimiento de la normatividad sanitaria, los lineamientos técnicos y las condiciones mínimas para el inicio de la operación. Tales como: planeación del servicio, programación de compras, verificación de infraestructura y recurso humano, validación de condiciones técnicas y operativas, proceso de capacitación al personal manipulador.
- Fase de abastecimiento: Comprende los procesos asociados a la adquisición, recepción, almacenamiento de los alimentos, insumos y materiales necesarios para la operación del PAE, garantizando condiciones de calidad e inocuidad, tales como compra de alimentos e insumos, selección de proveedores, recepción, condiciones de almacenamiento y trazabilidad.
- Fase de producción: Incluye las actividades relacionadas con la transformación de los alimentos e insumos en complementos alimentarios, bajo criterios de calidad e inocuidad, así como la gestión del recurso humano y de los insumos requeridos para su preparación, conforme a la modalidad de atención y a los lineamientos técnicos vigentes.
- Fase de distribución: Corresponde a los procesos orientados a la entrega y suministro de los complementos alimentarios a la población beneficiaria, incluyendo las actividades necesarias para asegurar su oportunidad, conservación y adecuada presentación hasta el momento del consumo, tales como transporte a sedes, entrega a beneficiarios, monitoreo de tiempos y condiciones, satisfacción del usuario.
- Fase de gestión de residuos: Agrupa las actividades destinadas a la gestión interna de los residuos generados por la operación del Programa, incluyendo acciones de prevención, separación en la fuente, aprovechamiento y seguimiento, en concordancia con la normatividad ambiental aplicable
- Fase de evaluación y mejora continua: Hace referencia a los procesos de seguimiento, verificación y análisis de la operación, orientados a identificar riesgos, gestionar alertas, evaluar el cumplimiento técnico y sanitario, y definir acciones de mejora que fortalezcan la eficiencia, calidad y sostenibilidad del Programa de manera transversal en todas las fases.

A continuación, se detallan algunos de los costos que se pueden asociar a las fases planteadas:

- **Costos de la fase de alistamiento:** En esta se realizan las diferentes actividades de coordinación, planeación, dirección y control, que garanticen el buen desarrollo de la operación del PAE en el marco de la normatividad sanitaria y de las especificaciones establecidas en los lineamientos técnicos y administrativos vigentes. A manera de ejemplo, los conceptos de los *costos indirectos* asociados a estas actividades son los siguientes:

    - Arrendamiento y mantenimiento de la(s) bodega(s) de almacenamiento, así como la dotación de equipos, menaje y utensilios necesarios para la operación del Programa (refrigeradores, congeladores, basculas, termómetros, carretillas transportadoras, canastillas, estibas, entre otros).

[13] Manrique Nugent, M. A. L., Teves Quispe, J., & Taco Llave, A. M. (2019). Gestión de cadena de suministro: una mirada desde la perspectiva teórica. Revista Venezolana de Gerencia, 24(88), 1136–1146. Universidad del Zulia. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29062051009

- Recurso humano, implementos y demás elementos necesarios que garanticen la implementación del plan de saneamiento conforme a los programas que lo integran.
- Recurso humano, implementos y demás elementos necesarios que garanticen la implementación de las buenas prácticas de manufactura -BPM, por ejemplo, el plan de capacitación del personal manipulador de alimentos, el programa de mantenimiento preventivo y correctivo de equipos, así como el programa de calibración de equipos e instrumentos de medición.
- Recurso humano, implementos y demás elementos necesarios que garanticen la implementación del plan de muestreo microbiológico y fisicoquímico
- Servicios públicos, correspondientes a la totalidad de la operación del Programa, independientemente de la fase donde se generen.
- Gastos administrativos donde se incluyen los gastos de papelería, comunicaciones y gestión documental de toda la operación, independientemente de la fase donde se generen
- Seguros y garantías, independientemente de la fase donde se generen.

- **Costos de la fase de abastecimiento:** Esta fase se encuentra relacionada con los procesos y actividades de compra de materiales directos (alimentos y misceláneos) y logística requerida para el despacho, desplazamiento, distribución, entrega, recepción, almacenamiento e inventario de los materiales en la sede educativa donde se implementará el Programa. A manera de ejemplo, los conceptos de los costos asociados a esta fase son los siguientes:

  Costos indirectos
  - Recurso humano para actividades de abastecimiento y logística, tales como coordinador operativo, supervisores, operadores para bodega y distribución.
  - Dotación recurso humano y elementos de protección personal.
  - Implementos e insumos de aseo
  - Almacenamiento y conservación.
  - Transporte de alimentos y demás insumos asociados a la preparación del complemento alimentario.

  Costo directo
  - Alimentos y misceláneos

- **Costos de la fase de producción:** En esta fase se realiza la preparación de los complementos alimentarios, cumpliendo con las condiciones de calidad e inocuidad y es aquí donde se lleva a cabo la transformación de la materia prima o alimentos en producto terminado, a través de complementos alimentarios listos para ser servidos y distribuidos en el comedor escolar. A manera de ejemplo, los conceptos del costo asociados a estas actividades son los siguientes:

  Costos directos
  - Mano de obra directa: manipuladoras de alimentos, independientemente de la fase en la que opere
    En la estructuración de los costos asociados a la mano de obra directa, deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley 2466 de 2025, en relación con la formalización laboral progresiva de las personas manipuladoras de alimentos del PAE, la cual se desarrollará de manera gradual conforme a las metas definidas para las vigencias 2025 a 2028, o antes si las condiciones financieras así lo permiten. Para tal efecto, remítase a la Caja de Herramientas, en particular al documento de Formalización laboral de personas manipuladoras de alimentos.

  Costos indirectos:
  - Combustible requerido para el funcionamiento de los equipos utilizados en la preparación de los alimentos.
  - Dotación del recurso humano y elementos de protección personal (uniforme, cofia, tapabocas, zapatos, delantal plástico, entre otros) según lo defina la entidad territorial.
    La dotación deberá incorporar de forma visible y adecuada la identificación institucional correspondiente tanto al orden territorial como al orden nacional, es decir el uso de logos, y escudos de la administración,

deberá incluir el nombre de la entidad y operador, distinguiendo de manera clara el rol funcional del personal vinculado al Programa, de acuerdo con las actividades que desarrolla (contratista, manipulador, dinamizador, etc.).

- **Costos de la fase de distribución:** Fase en la que se realiza la distribución y entrega de los complementos alimentarios a los beneficiarios del derecho para su respectivo consumo. A manera de ejemplo, los conceptos del costo asociados a estas actividades son los siguientes:

  Costos directos
  - Mano de obra directa: manipuladoras de alimentos (en caso de ser personal diferente al de la fase de producción)

  Costos indirectos:
  - Empaque y embalaje
  - Transporte para distribución

- **Costos de la fase de gestión de residuos:** Fase en la que se realiza la disposición final de los residuos, plantea la gestión de desperdicios desde la gestión de conocimiento hasta el aprovechamiento de residuos reutilizables, lo que impacta en el costo final del programa. Los *costos indirectos* asociados a esta fase son:

  - Gestión del conocimiento y fortalecimiento de capacidades mediante capacitaciones en separación en la fuente, prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos, y prácticas de aprovechamiento de residuos al personal manipulador de alimentos y a la comunidad educativa
  - Implementos e insumos para la separación en la fuente, tales como recipientes diferenciados, señalización, puntos ecológicos y elementos de apoyo para la gestión interna de residuos. (en caso de no haberse tenido en cuenta en los implementos e insumos de aseo)
  - Herramientas de medición y control, incluyendo básculas, formatos y registros para el seguimiento de residuos generados, aprovechados y desperdicios de alimentos.

- **Costos de la fase de evaluación y mejora continua:** Para garantizar la prestación del servicio en condiciones acordes con la normatividad vigente y los lineamientos técnicos del programa, se recomienda dimensionar y costear esta fase como parte integral del estudio de costos. La evaluación debe permitir la identificación de riesgos, la gestión de alertas y la implementación de acciones correctivas que fortalezcan la operación en futuras vigencias.

  Esta fase deberá realizarse en sitio, mediante la verificación directa de las condiciones del servicio en las sedes educativas y bodegas donde opere el Programa, lo que implica que la entidad territorial proyecte recursos y capacidades para realizar visitas técnicas, aplicar instrumentos de seguimiento y consolidar información útil para la toma de decisiones. Además, deberá contemplar la revisión de aspectos como la calidad del complemento alimentario, la gestión de residuos, el cumplimiento de protocolos y la participación de actores locales. Los *costos indirectos* asociados a esta fase son:

  - Gestión del conocimiento que incluye las capacitaciones
  - Gastos de traslado a realizar inspecciones en las sedes educativas
  - Recurso humano que realice la supervisión o interventoría
  - Dotación y elementos de protección personal del equipo que realice la supervisión o interventoría
  - Implementos y equipos de verificación y control, tales como grameras, termómetros, medidores de líquidos y demás instrumentos necesarios para la aplicación de los procedimientos de seguimiento

La modalidad de atención del PAE *preparada en sitio* presenta el mayor número de actividades operativas y conceptos de gasto directamente gestionados por la ETC, por lo cual se ha tomado como referencia principal en la presente guía.

Sin perjuicio de lo anterior, en el desarrollo de las fases y de los conceptos de costo se han incorporado elementos aplicables a otras modalidades de atención del PAE, tales como la modalidad caliente transportada y canasta PAE en casa, cuando estos resultan necesarios para garantizar una visión integral, flexible y adaptable de la estructura de costos del Programa.

En este sentido, la estructura de costos que adopte la Entidad Territorial deberá contemplar la totalidad de las modalidades de atención del PAE que puedan requerirse durante la ejecución contractual, incluyendo aquellas que deban implementarse de manera transitoria o excepcional ante situaciones de emergencia, contingencia o cambios en las condiciones de prestación del servicio, con el fin de garantizar la continuidad del Programa durante todo el calendario académico.

No obstante, para las demás modalidades de atención, se recomienda aplicar la misma metodología de costeo para garantizar consistencia, comparabilidad y trazabilidad en la estructuración de costos.

Los conceptos de costo descritos en esta guía, agrupados por componente y fase de la cadena de suministros del PAE, han sido consolidados de manera enunciativa y explicativa, sin que se consideren exhaustivos. La inclusión, agrupación, valoración e incorporación de estos conceptos en la estructura de costos del programa dependerá de la autonomía administrativa de cada entidad territorial, así como de las condiciones particulares del territorio y de la operatividad del mercado local de bienes y servicios.

c) Fuentes de información y recopilación de datos

En esta etapa es fundamental establecer las fuentes de información a partir de las cuales se obtendrán los datos necesarios para el cálculo y la valoración, a precios de mercado, de los diferentes conceptos de costo del PAE. Las fuentes deben ser oficiales, verificables y pertinentes, y pueden ser de nivel nacional, regional o local. También se pueden considerar fuentes propias del territorio, siempre que reflejen con fidelidad la realidad operativa del programa y del mercado de bienes y servicios requeridos, en función de las especificaciones técnicas, las modalidades de atención previstas y los volúmenes estimados.

Es indispensable documentar y conservar las evidencias y soportes que respalden la información recolectada, así como describir la metodología empleada para su captura, identificando claramente la fuente. Entre los mecanismos sugeridos se encuentran:

Procesos de invitación a cotizar: Las invitaciones, cotizaciones y comunicaciones deben ser formales, abiertas, plurales y estructuradas bajo reglas claras, que garanticen condiciones equitativas para todos los posibles oferentes. Estas reglas deben estar alineadas con los principios de contratación pública, asegurando transparencia, libre concurrencia y trazabilidad. Es fundamental informar expresamente a los participantes sobre las cantidades requeridas, características del producto o servicio, modalidad(es) de atención, tiempos de entrega, escenarios de contingencia, y periodos de abastecimiento o prestación del servicio, entre otros aspectos relevantes para la operación del PAE.

Consultas en portales oficiales web: Son válidas siempre que se verifique la confiabilidad y actualización de la información. Se recomienda utilizar portales reconocidos como:

- Colombia Compra Eficiente (SECOP)
- Agronet – Ministerio de Agricultura
- SIPSA – DANE (precios mayoristas de productos agroalimentarios)
- SICE-TAC – Ministerio de Transporte (costos de operación de transporte según variables del viaje)

Otras fuentes: Bases de datos oficiales, comunicaciones institucionales oficiales, respuestas a derechos de petición, consultas a funcionarios o entidades públicas, actos administrativos, entre otros.

La calidad de la información recopilada en esta fase es clave para garantizar la precisión, trazabilidad y transparencia en la estructuración del estudio de costos del PAE.

d) Estimación de costos

Con base en la información recopilada en la etapa anterior, se procede a realizar los cálculos necesarios para establecer la valoración de la estructura de costos del programa. En esta etapa se determina el costo unitario de cada complemento alimentario, según la modalidad de atención del PAE seleccionada.

Para la valoración de precios de mercado, especialmente en el caso de alimentos, se recomienda el uso de herramientas estadísticas como la media aritmética, mediana, media podada, regresiones, entre otras. Estas permiten establecer un precio tendencia del mercado, mitigando el impacto de fluctuaciones extremas en los precios durante ciertos periodos del año. El objetivo es evitar diferencias significativas entre los costos de referencia definidos en la etapa de planeación y los costos reales observados durante la ejecución y seguimiento del programa.

Tabla 3 Herramientas estadísticas recomendadas para la valoración de precios de mercado

Herramienta Estadística	Descripción Simple	Aplicación en el estudio de Costos
Media aritmética	Promedio de todos los valores. Se suman los precios y se dividen entre el número de datos.	Útil para obtener un valor representativo cuando los precios no tienen variaciones extremas.
Mediana	Valor central en un conjunto ordenado. No se ve afectada por valores muy altos o bajos.	Ideal cuando hay precios atípicos que podrían distorsionar el promedio.
Media podada	Promedio calculado después de eliminar un porcentaje de los valores más altos y bajos.	Ayuda a reducir el efecto de precios extremos y obtener una tendencia más estable.
Regresiones	Modelo matemático que analiza la relación entre variables (por ejemplo, precio y tiempo).	Permite proyectar precios futuros o ajustar valores según tendencias del mercado.

Fuente: Construcción UApA

e) Análisis del proceso

En esta etapa se debe elaborar un documento técnico que describa de manera detallada la metodología empleada para la estimación de costos del PAE, incluyendo la gestión realizada en cada una de las etapas anteriores. Este documento debe contener:

- La descripción de las fuentes de información utilizadas.
- La metodología de recopilación y análisis de datos.
- Los criterios técnicos aplicados para la valoración de precios de mercado.
- La estructura de costos por modalidad, componente y fase de la cadena de suministros.

Además, se deben registrar las principales dificultades encontradas, las soluciones técnicas implementadas, los resultados obtenidos y las conclusiones del ejercicio. Este documento permite dejar trazabilidad del proceso, respaldado por evidencias y documentos soporte, lo cual es fundamental para garantizar transparencia, facilitar auditorías y orientar futuras vigencias del programa.

Para el análisis final, es recomendable que las entidades territoriales realicen una comparación entre los resultados proyectados para la vigencia que se está planeando y los obtenidos en la vigencia anterior. Este ejercicio permite interpretar la tendencia de precios y sus variaciones, y es clave para justificar incrementos inusitados que podrían salirse de los rangos habituales. Sin este análisis comparativo, existe el riesgo de que los resultados del estudio

de costos estén distorsionados o mal fundamentados, afectando la toma de decisiones y la planeación presupuestal del Programa.

1.3 Identificación de las fuentes de financiación

Con la expedición de la Ley 2167 de 2021, se debe garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar de manera oportuna y de calidad durante el cien por ciento del calendario académico; lo que implica, respetar los principios de planeación presupuestal y los criterios de sostenibilidad fiscal contenidos en el ordenamiento jurídico colombiano, asegurando la disponibilidad de recursos por periodos iguales o superiores al calendario académico. Las Entidades competentes gestionarán la planeación y administración de los contratos y convenios, a fin de garantizar la operación oportuna del Programa.

De acuerdo con lo anterior es preciso señalar que el PAE tiene como fuentes de financiación aquellos recursos públicos y privados, del orden nacional y territorial, de destinación específica y de libre destinación, que sean presupuestados para tal fin. A continuación, se enuncian las fuentes de recursos del programa:

1.3.1 Recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación - PGN distribuidos y asignados por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación-UApA a todas las ETC

Esta fuente de financiación de destinación especifica corresponde a recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación, asignados por la UApA a las Entidades Territoriales Certificadas en Educación, para cofinanciar la operación del PAE.

¿Quién asigna los recursos?

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional - DGPPN, asigna los recursos del Presupuesto General de la Nación a la UApA, previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación - DNP. Aprobada la ley anual de presupuesto, la UApA asigna, distribuye y transfiere los recursos a las ETC mediante resoluciones de asignación de acuerdo con los criterios de focalización para la asignación y distribución aprobados por su Consejo Directivo[14].

¿Cuándo se asignan?

Para la adecuada planeación de la atención del PAE en la siguiente vigencia, la Unidad comunicará un valor de referencia que permita desarrollar acciones orientadas a materializar una planeación efectiva del orden presupuestal. Esto les permitirá promover procesos de vigencias futuras y adelantar la contratación del Programa.

Posteriormente, se realiza la asignación de los recursos lo realiza la UApA, mediante resolución de asignación, en la cual se establece el monto que corresponde a cada ETC durante el primer trimestre de cada vigencia, de acuerdo con los criterios establecidos por la UApA. Estas resoluciones formalizan los mecanismos de transferencia y los montos que serán transferidos a las ETC para la implementación del PAE durante la vigencia correspondiente.

1.3.2 Recursos del Sistema General de Participaciones – SGP:

Son los recursos de asignación especial para el PAE, distribuidos por el Departamento Nacional de Planeación - DNP y asignados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP a los Municipios y Distritos.

[14] Presidencia de la República de Colombia. (2020, febrero 14). *Decreto 218 de 2020: Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender*. Departamento Administrativo de la Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=106634 [funcionpub...ica.gov.co]

Los recursos del SGP de asignación especial de alimentación escolar, son una fuente de financiación de destinación especifica en cumplimiento de lo establecido por la Ley 715 de 2001 y sus normas complementarias, y son asignados a municipios y distritos tanto certificados como no certificados.

¿Quién asigna los recursos?

De conformidad con el artículo 85 de la Ley 715 de 2001, corresponde al DNP realizar la distribución de los recursos del SGP. Esta función es ejercida por la Subdirección de Distribución de Recursos Territoriales - SDRT de la Dirección de Programación de Inversiones Públicas - DPIP, según lo establecido en el artículo 62 del Decreto 1893 de 2021. La distribución se formaliza a través de documentos técnicos de distribución por doceavas[15].

En cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público le corresponde transferir los recursos del SGP por los siguientes conceptos: Participación de Propósito General y las Asignaciones Especiales, incluyendo la de Alimentación Escolar.

¿Cuándo se asignan?

- La asignación se realiza al inicio de cada vigencia fiscal, generalmente en enero, mediante documentos de distribución que detallan los valores por entidad y sector.
- Los recursos se giran en doceavas partes mensuales, comenzando en febrero y finalizando en diciembre. Durante la vigencia corriente se giran once doceavas y la última doceava se gira en la siguiente vigencia fiscal.
- A lo largo del año se pueden hacer ajustes parciales o complementos según actualizaciones de población atendida, calidad educativa, o necesidades específicas.

Estos recursos se dan a conocer a través de los documentos de distribución que se publican en el Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales –SICODIS y las Entidades Territoriales deberán tenerlos en cuenta para su preproceso de planeación.

1.3.3 Recursos del Sistema General de Participaciones – SGP: Otras participaciones (Prestación del Servicio, Calidad Matrícula Oficial, Propósito General).

Distribuidos por el DNP a los Municipios y Distritos y asignados por el Ministerio de Educación Nacional a las ETC y las Instituciones Educativas, y por el MHCP a los Municipios y Distritos. Se ejecuta a criterio de disponibilidad y priorización de las Entidades Territoriales

Recursos del Sistema General de Regalías – SGR:

De acuerdo con el parágrafo del artículo 28 de la Ley 2056 de 2020, los recursos de dicho artículo pueden ser usados para financiar parte del PAE siempre que se estructuren como proyectos de inversión pública, se definan claramente sus fases y horizonte de ejecución, y se cumpla la metodología de formulación establecida por el DNP. En este sentido, los proyectos de regalías son iniciativas financiadas con recursos provenientes del SGR, que se nutre de los pagos que hacen las empresas por la explotación de recursos naturales no renovables como petróleo, gas y minerales. Estos recursos se reinvierten en el desarrollo social, económico y ambiental de las regiones del país, conforme a lo dispuesto en la Ley 2056 de 2020 y el Decreto 1821 de 2020.

Si bien el PAE se financia principalmente con recursos del SGP, el PGN y recursos de las Entidades Territoriales, de manera excepcional se puede financiar la operación con recursos del SGR, siempre que se cumplan ciertos

[15] El artículo 17 de la Ley 1176 de 2007 establece que los recursos para alimentación escolar serán distribuidos entre los distritos y municipios, con base en criterios de equidad (95%), definida como el peso relativo que se asigna a cada entidad territorial de acuerdo con la matrícula de la vigencia anterior para la cual se realiza la distribución, certificada por el MEN, expandida por la dispersión poblacional y ponderada por el índice de necesidades básicas insatisfechas-NBI, o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE; y de eficiencia (5%), entendida como el incentivo a cada entidad territorial que reduzca la deserción escolar de un año a otro.

requisitos conforme a lo establecido en el Acuerdo 015 de 2025 de la Comisión Rectora o la norma que lo modifique o sustituya y que los gastos financiados correspondan a componentes de inversión, excluyendo gastos permanentes.

Teniendo en cuenta el artículo 33 de la Ley 2056 de 2020, los proyectos de inversión serán presentados por las Entidades Territoriales al Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional- OCAD o la instancia que corresponda, por las Regiones Administrativas y de Planificación -RAP, Región Administrativa de Planeación Especial - RAPE, previa autorización de las entidades territoriales que la conforman.

¿Cuándo se deben presentar?

La ETC debe formular el proyecto teniendo presente que debe surtir los procesos de formulación y presentación, viabilización y registro, y priorización y aprobación, según corresponda, ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD, o las instancias equivalentes. La formulación se realiza en los formatos definidos por el DNP, justificando la necesidad, análisis de los actores involucrados, cobertura, metas y costos del servicio de alimentación escolar. Así mismo, debe estar alineado con el Plan de Desarrollo Territorial y se recomienda, incluir componentes de infraestructura, innovación y fortalecimiento institucional.

En calidad de cabeza de sector en materia de regalías para Educación y Alimentación Escolar, el proyecto debe ser remitido al MEN y a la UApA en la fase de formulación, con el fin de que estas entidades emitan el concepto sectorial sobre su pertinencia y coherencia técnica. Dicho concepto constituye requisito indispensable para la viabilizarían y aprobación del proyecto en el Sistema General de Regalías.

Se sugiere revisar las guías orientadoras "Planeación participativa de Inversiones con recursos de Regalías"[16] y "Orientaciones Transitorias para la Gestión de Proyectos de Inversión (nueva versión)"[17].

1.3.4 Recursos propios de las Entidades Territoriales

Los recursos propios de las Entidades Territoriales provienen de fuentes como impuestos, tasas, contribuciones, rentas contractuales y otros ingresos corrientes. Su asignación está regulada por el marco presupuestal territorial y se realiza de manera autónoma por cada entidad. Pueden destinarse especialmente a proyectos de inversión que permitan el mejoramiento de la calidad del servicio ofrecido, la provisión de la casta educativa, la ampliación, adecuación y mantenimiento de los establecimientos educativos, gastos de funcionamiento de los establecimientos educativos, el servicio de alimentación, entre otros conforme a lo establecido por la Ley 715 de 2001.

¿Quién los asigna?

- Concejo Municipal o Asamblea Departamental: Aprueba el presupuesto anual que incluye los recursos propios.
- Alcalde o Gobernador: Presenta el proyecto de presupuesto y ejecuta los recursos una vez aprobados.
- Secretarías de Hacienda: Elaboran el anteproyecto, hacen proyecciones de recaudo y programan la ejecución.

¿Cuándo se asignan?

Para el proceso de asignación de recursos propios, las Entidades Territoriales deberán tener en cuenta el calendario presupuestal y las fases claves del proceso presupuestal definidas por el Estatuto Orgánico del Presupuesto el cual se encuentra definido en el Decreto 111 de 1996.

[16] Ver documento en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPT/Cap%C3%ADtulo%20de%20inversiones%20con%20cargo%20al%20SGR%20en%20los%20Planes%20de%20Desarrollo%20Territorial%20-%20Gu%C3%ADa%20B%C3%A1sica.pdf

[17] Ver documento en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sistema%20General%20de%20las%20Regalas%20SGR/Normativa/27012025_Orientaciones_transitorias_gestion_proyectos.pdf

- Julio - Agosto: Se elabora el anteproyecto de presupuesto para la vigencia siguiente.
- Septiembre - Octubre: Se presenta el proyecto de presupuesto al órgano legislativo territorial.
- Antes del 30 de noviembre: Debe aprobarse el presupuesto por parte del Concejo o Asamblea.
- Durante el año: Se pueden hacer adiciones, traslados o modificaciones mediante actos administrativos.

1.3.5 Otras fuentes de financiación

- Sector privado, cooperativo o no gubernamental, del nivel nacional o internacional y cajas de compensación.
- Los recursos de cooperación ya sean nacionales o internacionales se asignan a través de procesos coordinados entre entidades públicas, organismos multilaterales, gobiernos extranjeros y organizaciones no gubernamentales. Su asignación no sigue un calendario único como el presupuesto público, sino que depende de la formulación, aprobación y ejecución de proyectos específicos.

¿Quién los asigna?

Cooperación nacional:

- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia - APC-Colombia: Coordina la asignación de recursos de contrapartida nacional para cofinanciar proyectos con cooperación internacional.
- Ministerios sectoriales y entidades territoriales: Pueden aportar recursos propios como contrapartida en proyectos de cooperación.
- Organizaciones privadas y ONG nacionales: Canalizan recursos en alianzas público-privadas.

Cooperación internacional:

- Organismos multilaterales: ONU, BID, CAF, FAO, PMA, entre otros.
- Gobiernos extranjeros: A través de embajadas, agencias de cooperación, tales como como, GIZ, AECID u otras.
- ONG internacionales y fundaciones: Que financian proyectos sociales, educativos, ambientales, etc.

¿Cuándo se asignan?

No hay una fecha fija anual, pero los recursos se asignan en función de:

- Convocatorias abiertas por agencias cooperantes o a través de APC-Colombia.
- Presentación de proyectos por parte de entidades públicas o privadas.
- Evaluación técnica y financiera de las iniciativas.
- Firma de convenios y contratos de cofinanciación.
- Plan Anual de Adquisiciones de las entidades ejecutoras.

En el caso de la contrapartida nacional, APC-Colombia puede asignar recursos en cualquier momento del año, siempre que el proyecto cumpla con los criterios técnicos y esté alineado con el Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, la Entidades Territoriales deberán priorizar el uso de los recursos para garantizar la cobertura universal y continua en la prestación del servicio durante la totalidad del calendario académico, antes de usarlos para la entrega de doble complemento o aumentar el aporte nutricional de los complementos alimentarios para su población beneficiara de los grados de educación básica y media.

1.4 Usos y restricciones de las fuentes de financiación de destinación especifica

Teniendo en cuenta lo establecido en la normatividad vigente en materia de las fuentes descritas, a continuación, se enuncian los usos y restricciones en que pueden ser destinados los recursos para la operación del PAE:

Tabla 4 Usos permitidos fuentes de financiamiento público

	Conceptos de Gasto de inversión	Recursos de inversión del PGN Decreto 1075 de 2015 (artículo 2.3.10.3.7)	SGP Alimentación Escolar Ley 1176 de 2007 (artículo 18)
1	Compra de alimentos.	X	X
2	Contratación del personal manipulador de alimentos.	X	X
3	Transporte de alimentos	X	X
4	Dotación de menaje, equipos y utensilios requeridos para la prestación del servicio.	X	X
5	Dotación de insumos e implementos de aseo.	X	X
6	Suministro de combustible para la preparación de los alimentos.	X	X
7	Contratación para la provisión del servicio de alimentación escolar.	X	X
8	Construcción y mejoramiento de infraestructura para el almacenamiento, distribución, consumo e instalaciones sanitarias de las I.E.	X	
9	Supervisión, interventoría, monitoreo y control de la prestación del servicio del Programa.	X	

Fuente: Ley 1176 de 2017, Decreto 1075 de 2015

Tabla 5 Restricciones fuentes de financiamiento público

Recursos de Inversión del PGN	SGP Alimentación Escolar
No podrán destinarse para los fines de los numerales 4 y 8, si ello implica disminución de cobertura o detrimento en la calidad de la prestación del servicio.	Cuando la prestación del servicio de alimentación escolar sea realizada directamente por las entidades territoriales beneficiarias, como mínimo el 80% de los recursos de la asignación especial para Alimentación Escolar del SGP serán destinados a la compra de alimentos. Los recursos restantes se pueden utilizar para los demás conceptos descritos (2, 3, 4, 5 y 6)

Fuente: Ley 1176 de 2007 y Decreto 1075 de 2015

Tenga en cuenta que: Las Entidades Territoriales, en atención a los actos administrativos mediante los cuales se les asignan recursos del PGN y conforme a los criterios que sustentan dicha asignación, deberán respetar la destinación inicial establecida. Cualquier cambio en la destinación de los recursos, deberá ser solicitada previamente por la Entidad Territorial Certificada y autorizada por la UApA. De igual manera, tener en cuenta que los recursos del PGN, pueden tener o no, destinación específica, conforme se indique en el acto administrativo.

1.5 Programación presupuestal

Es el proceso de planificación y distribución de los recursos financieros de una Entidad Territorial para un período determinado, generalmente un año fiscal, asegurando que los gastos estén alineados con los objetivos y prioridades establecidas.

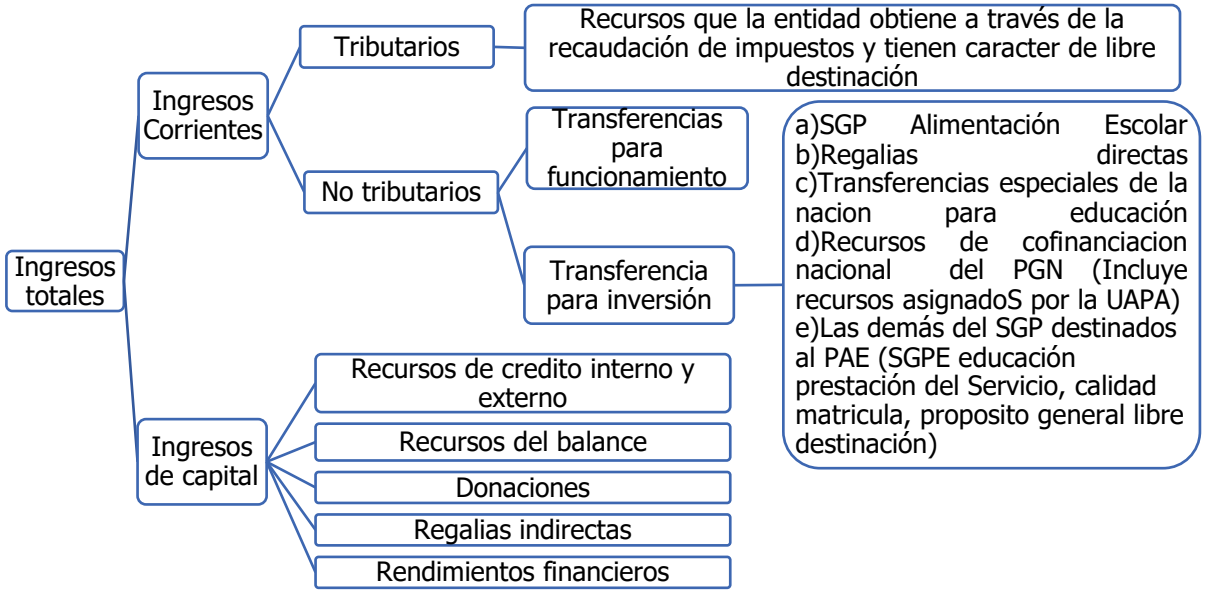
Para iniciar la formulación del presupuesto del PAE, es fundamental aplicar los criterios establecidos en el artículo 8 de la Ley 819 de 2003, que exige que toda programación presupuestal se alinee con el Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP. Esto garantiza que las apropiaciones aprobadas por los órganos legislativos puedan ejecutarse plenamente durante la vigencia fiscal.

Para este fin las entidades territoriales deberán clasificar correctamente la estructura de sus ingresos y gastos con base en el monto máximo autorizado para asumir los compromisos con objeto determinado durante la vigencia fiscal, partiendo de los resultados del diagnóstico y las necesidades del programa en cada territorio, para que desde esta etapa se garantice una cobertura tendiente a la universalidad. Para esto, se dan los siguientes lineamiento:

1.5.1 Presupuesto de ingresos

Para la financiación del PAE, cada Entidad Territorial deberá tener claro cuáles son las diferentes fuentes existentes, así como aquellas que ingresan regularmente y las que tiene carácter ocasional. La financiación del PAE se realiza mediante la concurrencia de diversas fuentes, conforme a lo establecido en el Decreto 1075 de 2015 adicionado por el Decreto 1852 de 2015 y por la Ley 2167 de 2021 y su reglamentación en el Decreto 846 de 2023 tal como se puede apreciar en la siguiente imagen

Ilustración 3 Clasificación de ingresos



Fuente: Construcción UApA

Nota: En el marco de la gestión presupuestal en Colombia, existen dos instrumentos técnicos diferenciados para la clasificación de ingresos y gastos: el Catálogo de Clasificación Presupuestal del Sistema General de Regalías, y el Catálogo de Clasificación Presupuestal del presupuesto ordinario.

Con el fin de optimizar la asignación y el uso eficiente de los recursos destinados al PAE, el artículo 2.3.10.2.1 del Decreto 1075 de 2015 dispone que dichos recursos deben ejecutarse bajo un esquema de Bolsa Común, que integre las distintas fuentes de financiamiento que concurren al programa.

Es importante mencionar que todos los recursos que cofinancian el PAE deben integrarse en la Cuenta Maestra de Alimentación Escolar para su administración y control según la normatividad vigente; con excepción de los recursos del SGR los cuales son presupuestados por las entidades sin situación de fondos.

1.5.2 Presupuesto de gatos

Una vez determinadas cada una de las fuentes de ingresos con las que contará la entidad territorial para atender el PAE, se deberá realizar la programación de los gastos.

Dentro del análisis de los gastos asociados al PAE, se debe tener en cuenta la frecuencia, destinación y magnitud de estos, prestando especial atención a: 1. los gastos recurrentes o gastos mínimos que permitan prestar el servicio de Alimentación Escolar de manera óptima, como el caso de la compra de alimentos o la contratación de un tercero para la provisión integral del servicio de alimentación escolar, 2. los servicios públicos, entre otros, 3. los gastos de la contratación del equipo PAE, la supervisión y apoyo administrativo, los cuales también son necesarios para garantizar la prestación del Programa.

Este análisis deberá realizarse observando la relación entre fuentes de financiación y usos permitidos, conforme a la normatividad aplicable a cada fuente de recurso a fin de asegurar que la destinación del gasto se ajuste a los principios de legalidad, eficiencia y sostenibilidad fiscal.

1.6 Trámite de vigencias futuras[18]

Las vigencias futuras son un instrumento de planeación presupuestal que permite a las entidades públicas asumir compromisos que se ejecutarán en años posteriores. Son especialmente útiles para financiar proyectos plurianuales como obras de infraestructura, programas sociales o contratos que exceden el año fiscal. Teniendo en cuenta la Ley 819 de 2003 y la Ley 1483 de 2011 existen dos tipos de vigencias futuras:

1. Ordinarias: Autorización de hacerse a una obligación que afecte presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas.
2. Excepcionales: El compromiso inicia en una vigencia futura, sin apropiación en el presupuesto del año en que se autoriza. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de estas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Consideraciones importantes:

- Las vigencias futuras ordinarias deben tener al menos el 15% de apropiación en el año vigente.
- Las vigencias futuras excepcionales pueden solicitarse sin apropiación previa, pero están restringidas en el último año de gobierno a excepción de proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la nación y la última doceava del SGP y que además sean declarados de importancia estratégica.
- Las ETC deben justificar la necesidad de comprometer recursos futuros para garantizar la continuidad del servicio desde el primer día del calendario académico

<u>¿Cómo las gestionan las Entidades Territoriales?</u>

Las Entidades territoriales eben seguir un proceso normativo y técnico para gestionar vigencias futuras. Acá los requisitos generales:

- Estar contempladas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto de la entidad.
- Autorización del Concejo o Asamblea correspondiente.
- Aval fiscal del CONFIS territorial o su equivalente.

[18] Decreto 111 de 1996 y Ley 819 de 2003

- Viabilidad técnica y financiera del proyecto.
- Inscripción en el Banco de Proyectos y alineación con el Plan de Desarrollo.

Proceso de gestión:

1. Evaluación del impacto fiscal: Se analiza si el compromiso afecta la sostenibilidad financiera de la ETC.
2. Solicitud de autorización: Se presenta ante el órgano colegiado (Concejo o Asamblea) con justificación técnica y financiera.
3. Registro presupuestal: Se vinculan los Certificados de Disponibilidad Presupuestal (CDP) en el SIIF Nación u otro sistema local.
4. Autorización y ejecución: Una vez aprobadas, se incorporan en el presupuesto de las vigencias futuras y se ejecutan conforme al cronograma del proyecto

Importante: Las vigencias futuras no pueden aprobarse en el último año de gobierno, salvo excepciones como proyectos cofinanciados por la Nación.

Para el PAE, que requiere continuidad y contratación anticipada para garantizar el servicio desde el inicio del calendario académico, se recomienda gestionar las vigencias futuras entre agosto y noviembre del año anterior a la ejecución.

¿Por qué en ese periodo?

- Planeación anticipada: Permite estructurar el proceso contractual antes del inicio del año escolar.
- Sesiones ordinarias del Concejo: Coincide con los periodos legislativos en los que se puede presentar la solicitud para autorización.
- Tiempo para ajustes técnicos y financieros: Se requiere contar con CDP, viabilidad del proyecto y aval del CONFIS territorial.

Recomendación práctica

- Agosto - septiembre: Preparar la solicitud, estructurar el proyecto y obtener avales.
- Octubre - noviembre: Presentar ante el CONFIS y Asamblea o Concejo respectivo para autorización definitiva.

Es importante tener en cuenta que el trámite de vigencias futuras sí aplica para todas las fuentes de financiación del PAE, pero con condiciones específicas según el origen de los recursos.

Tabla 6 Vigencias futuras por fuente

Fuente de financiación	¿Aplica vigencias futuras?	Observaciones clave
Sistema General de Participaciones (SGP)	✅ Sí aplica	Requiere aprobación del concejo o asamblea y del CONFIS territorial.
Presupuesto General de la Nación (PGN)	✅ Sí aplica	A través de la UApA que transfiere a las ETC.
Sistema General de Regalías (SGR)	✅ Sí aplica	Solo si el proyecto está registrado en el Banco de Proyectos y aprobado por el OCAD.
Recursos propios de las ETC	✅ Sí aplica	Depende de la planeación territorial y aprobación local.

Fuente: Construcción UApA

1.7 Conformación de la Bolsa Común entre las Entidades Territorial Certificadas – ETC y las Entidades Territoriales No Certificadas – ETNoC

El Decreto 1852 de 2015 contempla en el numeral 4 del artículo 2.3.10.2.1 que la bolsa común "Es un esquema de ejecución unificada de recursos mediante el cual la Nación y las Entidades Territoriales invierten de manera coordinada sus recursos de conformidad con lo establecido en la Ley, en este título y en los lineamientos técnicos-administrativos del PAE, con el fin de alcanzar los objetivos comunes del Programa, mediante una ejecución articulada y eficiente de los recursos".

Es así como la conformación de la Bolsa Común es el proceso de coordinación entre las gobernaciones y sus municipios no certificados para garantizar la adecuada priorización de la población beneficiaria, evitando de esta manera la existencia de dos operadores del PAE en una misma sede educativa; generando esquemas para el uso eficiente y coordinado de los recursos asignados por la Nación y las entidades territoriales para la operación del PAE.

¿Cómo se conforma la bolsa común?

Para la conformación de la Bolsa Común de recursos, las entidades territoriales deberán utilizar obligatoriamente uno los siguientes mecanismos:

a) Celebración de uno o varios convenios interadministrativos entre la ETC y las ETNoC de su jurisdicción, con el consecuente ejercicio contractual de seguimiento a la ejecución hasta su liquidación.

b) Realizar uno o varios acuerdos formales entre la ETC y las ETNoC de su jurisdicción para determinar las responsabilidades durante su ejecución, con la consiguiente responsabilidad de verificación del cumplimiento de lo acordado.

En cada mecanismo se determinará si la contratación para la operación del PAE quedará a cargo de la ETC o de las ETNoC, o repartida por establecimientos o sedes a cargo de cada entidad territorial; en todo caso, debe quedar clara la responsabilidad de la interventoría, o la supervisión en el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable y jurídico para los contratos de operación.

En el marco del PAE, la conformación de una Bolsa Común implica una clara distribución de funciones y responsabilidades entre las ETC y las ETNoC. Este modelo busca garantizar una operación articulada, eficiente y transparente del Programa. En este sentido cada una tiene responsabilidad para el buen ejercicio de la misma. Los Departamentos siendo los administradores del servicio educativo en su territorio, e independientemente del mecanismo seleccionado, tienen la responsabilidad del seguimiento y la verificación del cumplimiento del PAE en los establecimientos educativos de los municipios no certificados en educación, y consecuentemente, son responsables de la priorización, del reporte de información, del apoyo a través del equipo PAE, de asistencia técnica a las ETNoC de los lineamientos vigentes, de la aprobación de los ciclos de menús y su concertación cuando deba realizarse, entre otros.

En virtud de lo anterior, la constitución formal de la bolsa común deberá materializarse dentro de los plazos que garanticen la ejecución oportuna del calendario académico del año siguiente, teniendo en cuenta las disposiciones aplicables en materia de Ley de Garantías Electorales. Para tal efecto, la Entidad Territorial deberá anticipar los tiempos y adelantar las acciones necesarias que eviten afectar la conformación, el inicio oportuno y la continuidad del PAE.

1.7.1 Alistamiento de la Bolsa Común

Dentro de la planeación para la siguiente vigencia, la ETC departamental deberá definir las pautas mínimas para tener en cuenta para el alistamiento de la Bolsa Común con sus municipios no certificados, identificando las

posibles acciones de articulación y aplicación de estrategias conjuntas para garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar durante todo el calendario académico en su correspondiente jurisdicción

La ETC departamental generará espacios de construcción y concertación con sus municipios no certificados a través de los siguientes pasos para el alistamiento de la Bolsa Común:

a) Convocar a las ETNoC para socializar los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares, las condiciones mínimas correspondientes al PAE y demás normatividad vigente.
b) Socializar a las ETNoC sobre los diferentes mecanismos de Bolsa Común, resaltando las ventajas y desventajas de cada uno, de acuerdo con la dinámica del territorio.
c) Establecer el cronograma de las mesas de trabajo con cada uno de los municipios a fin de identificar el mecanismo más adecuado a elegir.
d) Identificar la asignación de los recursos SGP-Alimentación Escolar y las diferentes fuentes de financiación que cada ETNoC puede aportar al Departamento, junto con la población beneficiaria de cada municipio.
e) Solicitar a las ETNoC el certificado de los saldos no ejecutados y rendimientos financieros de vigencias anteriores de las fuentes de financiamiento con destinación específica e incluirlos en el mecanismo elegido y que serán tenidos en cuenta para ser incorporados en el proceso de planeación financiera del Departamento.
f) Suscribir formalmente el convenio o acuerdo con todos los municipios del departamento teniendo en cuenta la normatividad.
g) Una vez suscritos los convenios o acuerdos, la ETC Deberá remitir copia de estos a la UApA
h) Establecer y realizar las acciones de seguimiento para dar cumplimiento al mecanismo elegido.

Es importante destacar que, la conformación de la Bolsa Común permite generar tanto una planeación financiera como de toda la operación del PAE en cada territorio, toda vez que las Entidades territoriales deberán analizar sus necesidades articuladamente entre Gobernaciones y municipios no certificados para así elegir el mecanismo más beneficioso. Igualmente, el Departamento dará línea sobre el proceso de planeación alimentaria, realizando la articulación correspondiente con sus municipios no certificados de acuerdo con lo establecido en el Anexo 3: Alimentación saludable y sostenible.

1.7.2 Contenido del mecanismo de la Bolsa Común

A través de un documento formal, el mecanismo empleado por la ETC debe contener obligatoriamente como mínimo los siguientes aspectos:

a) Fecha de suscripción del acuerdo o convenio.
b) Objeto del acuerdo o convenio.
c) Nombre de los representantes legales que suscriben el acuerdo o convenio.
d) Tipo y número de identificación de los Representantes legales.
e) Identificación de las instituciones y sedes educativas a atender por cada entidad territorial, estableciendo la tipificación de esta: rural, urbana, etnoeducativa, etc. (aplica para acuerdo)
f) Número de población beneficiaria a atender.
g) Plazo de ejecución del acuerdo o convenio.
h) Días de atención del acuerdo o convenio.
i) Modelo y Modalidad de atención.
j) Tipo de complemento alimentario a suministrar.
k) Valor unitario del complemento alimentario por tipo de modalidad.
l) La responsabilidad de la ordenación de gasto. (aplica para convenio)
m) Fuentes de financiamiento que amparan el acuerdo o convenio, detallando el valor de cada una.
n) Manejo y uso de los rendimientos financieros generados por las fuentes de financiación que respaldan el convenio.
o) Garantía de inicio oportuno de la prestación del servicio.
p) Garantía de contratación del equipo PAE para la ejecución del servicio.

q) Forma y periodicidad de transferencia de recursos que harán parte de la Bolsa Común. (aplica para convenio)
r) Actividades de la operación del PAE que estarán a cargo de cada una de las entidades territoriales que hacen parte del acuerdo o convenio. En todo caso, los Departamentos como entidad territorial certificada serán responsables del seguimiento al desarrollo las actividades identificadas.
s) Firmas de los representantes legales que suscriben el acuerdo o convenio.

2 Etapa de operación y seguimiento

Durante la operación del PAE se deberá garantizar la ejecución del presupuesto, la cual consiste en recaudar los ingresos presupuestados y efectuar compromisos, obligaciones y pagos con cargo a las apropiaciones definidas para cada vigencia fiscal observando las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto de cada entidad territorial, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Manual de Contratación propio de la Entidad y las disposiciones legales vigentes.

Para una correcta ejecución del presupuesto las entidades territoriales deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Los ingresos deben estar soportados en la normativa vigente para el PAE.
- Clasificar debidamente los ingresos y los gastos, según lo establecido en el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas - CCPET y catálogos complementarios.
- Cotejar ingresos frente a gastos a fin de garantizar la financiación del PAE durante todo el calendario académico.
- En caso de existir saldos disponibles provenientes de vigencias anteriores, estos deben ser incorporados en el presupuesto de la vigencia actual, identificando claramente su fuente de financiación y su destinación.
- Incorporar y apropiar los recursos en el presupuesto aprobado para cubrir de manera prioritaria y oportuna la prestación del servicio de alimentación escolar, de acuerdo con los criterios de priorización para aquellas ETC que no han alcanzado la universalidad del Programa.
- Los rendimientos financieros generados por las distintas fuentes de financiación destinadas al PAE deberán ser incorporados en el presupuesto de la entidad y reinvertidos en el mismo Programa, salvo en los casos excepcionales previstos en la normatividad vigente.
- Adelantar las gestiones necesarias para tramitar modificaciones presupuestales que garanticen la continuidad y calidad del servicio.
- En caso de existir aprobación previa para comprometer recursos de vigencias futuras, se debe incluir la apropiación para cubrirlas.
- Los recursos de destinación específica se deben programar teniendo en cuenta la destinación que establece el acto administrativo que la generó.

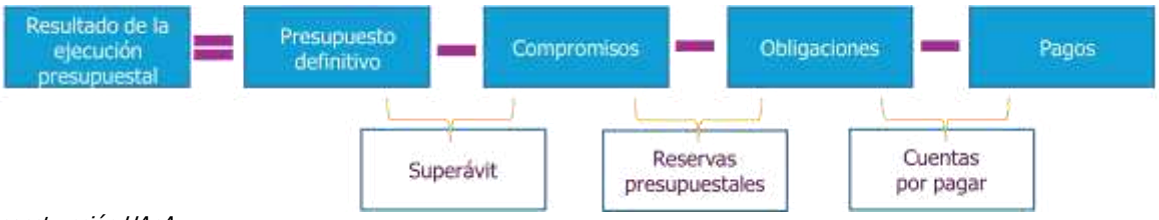
2.1 Cierre presupuestal

En el cierre de la vigencia fiscal se determina el resultado de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, el saldo de apropiación, la constitución de las reservas presupuestales y las cuentas por pagar a 31 de diciembre.

Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos se cumplen o ejecutan con la recepción de los bienes o servicios cuando se trata de contratos o convenios y, en los demás casos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

Al finalizar la vigencia, es posible constituir Reservas Presupuestales las cuales son los compromisos legalmente contraídos por la Entidad Territorial que cuentan con Registro Presupuestal - RP, pero que, al 31 de diciembre de la respectiva vigencia, no se han completado las formalidades necesarias que hagan exigible el pago.

Ilustración 4 Cierre presupuestal



Fuente: construcción UApA

2.1.1 Recursos del balance y rendimientos financieros:

La ETC deberá identificar los saldos no ejecutados y los rendimientos financieros por cada una de las fuentes de financiación, ya que, para el caso de las fuentes de financiación de destinación específica, estos no pierden su destinación y también cuentan con normatividad aplicable a cada una así:

- **Recursos de inversión del PGN:** los recursos no ejecutados que queden al cierre de cada vigencia y los rendimientos financieros que se generen de los recursos transferidos por la UApA, deberán ser reinvertidos, únicamente en el PAE, en los usos establecidos por la normatividad aplicada y descrita en el apartado "Usos y restricciones" del presente anexo.
  Igualmente, en los convenios interadministrativos que celebren las gobernaciones con sus municipios no certificados, se deberá prever las reglas sobre el manejo de los recursos no ejecutados y de los rendimientos financieros, ya sea para su reinversión o el reintegro a la entidad territorial según sea el caso.
  Ahora bien, en cuanto a las asignaciones excepcionales, derivadas de las intervenciones del Gobierno Nacional a través del PAE, y que de estas se generen rendimientos o recursos sin ejecutar al cierre de la intervención, la UApA informará la normatividad y disposiciones a las ETC para el manejo de estas.

- **Recursos del SGP- Alimentación Escolar:** El uso de los rendimientos financieros están definidos en la Ley 715 de 2001, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.", la cual señala: *"ARTÍCULO 91. Prohibición de la Unidad de caja. Reglamentado por el Decreto 1101 de 2007. Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera."*

  Los rendimientos financieros de los recursos del SGP que se generen, una vez entregados a la entidad territorial, se invertirán en el mismo sector para el cual fueron transferidos. En el caso de la participación para educación se invertirán en mejoramiento de la calidad.

  En tal sentido, tanto los rendimientos financieros como los saldos no ejecutados generados en la cuenta del SGP deben ser usados y reinvertidos en el programa que dio origen, esto es el PAE, y deberán ser usados de acuerdo con lo definido por el artículo 18 de la ley 1176 de 2017 y reglamentado por el decreto 1852 de 2015.

  Cabe aclarar que, en el marco de la conformación de la Bolsa común, los rendimientos financieros se pueden generar en dos vías:

  - Los rendimientos generados en la cuenta maestra SGP-Alimentación Escolar de los municipios, los cuales pueden hacer parte de la conformación de Bolsa Común como fuente de financiación o pueden ser usados por el municipio en los usos establecidos ya descritos.

- Los rendimientos que se generen en la cuenta maestra de Alimentación Escolar de los Departamentos producto de la transferencia de recursos que realizan los municipios a los departamentos. Para este caso, las entidades territoriales deberán coordinar y estipularlo como parte del convenio interadministrativo, si estos recursos serán devueltos al municipio o si serán utilizados por el Departamento; en todo caso, los recursos deberán ser reinvertidos en el PAE toda vez que no pierden su destinación específica.

Por lo anterior, los recursos que queden sin comprometer al cierre de cada vigencia no podrán destinarse al aumento de cobertura, pues estos recursos por su naturaleza no se consideran "recurrentes"

Finalmente, la Entidad Territorial deberá conciliar la información de los recursos del balance y rendimientos financieros con sus Secretarías de Hacienda al cierre de cada vigencia, e incorporarlos al presupuesto a más tardar el primer trimestre de cada año y reportar la información en todas las herramientas y sistemas que la UApA disponga, garantizando su veracidad, oportunidad y coherencia; remítase a la guía de gestión de la información que se encuentra en la caja de herramientas.

2.2 Cuentas Maestras para el Programa de Alimentación Escolar

Son aquellas que han sido aperturadas conforme a lo dispuesto en el artículo 3° de la Resolución Conjunta No. 2394 de 2023, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar. Estas cuentas permiten la administración total y exclusiva de los recursos destinados a la financiación del PAE por parte de los departamentos, distritos y municipios.

Las Cuentas Maestras deberán garantizar un manejo contable y presupuestal independiente para cada una de la s fuentes de financiación que las integran, conforme a los principios de trazabilidad, transparencia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

La Resolución 2394 de 2023 establece las condiciones para la apertura, registro, operación, cancelación y sustitución de las cuentas maestras asociadas al PAE. Es pertinente señalar que las transacciones realizadas desde estas cuentas únicamente podrán efectuarse a favor de beneficiarios previamente registrados en las plataformas autorizadas por la entidad bancaria correspondiente, en cumplimiento de los protocolos de seguridad y control establecidos.

Los rendimientos financieros generados en la cuenta maestra del Programa deberán ser objeto de prorrateo por parte de la entidad territorial, con el fin de discriminar dichos rendimientos según la fuente de financiación que les dio origen.

2.2.1 Inscripción o sustitución de cuentas maestras para departamentos y municipios:

a) Para las ETC de carácter departamental que requieran realizar el proceso de inscripción o sustitución de cuentas maestras de Alimentación Escolar, deberán enviar una solicitud directamente a la UApA de acuerdo con los requerimientos de la normatividad vigente para su respectivo análisis.
b) Para las ETC de carácter municipal que requieran realizar el proceso de inscripción o sustitución de cuentas maestras del Programa de Alimentación Escolar, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Resolución 4835 de 2015 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y a su vez enviará copia a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender, para dar conocimiento de dicha solicitud.

2.2.2 Reporte de saldos de las cuentas maestras

Las ETC deberán remitir a la UApA, a más tardar el 30 de enero de la vigencia siguiente, el extracto bancario con corte al 31 de diciembre, en el cual se identifique el saldo de la cuenta maestra del PAE, junto con las respectivas conciliaciones contables al cierre de la vigencia, en la cual se incluya desagregada y certificada la siguiente información:

- Valor y detalle de reservas presupuestales constituidas del Programa al cierre de la vigencia.
- Valor y detalle de pasivos exigibles del PAE al cierre de la vigencia. (Reservas Presupuestales fenecidas de vigencias anteriores)
- Valor y detalle de cuentas por pagar del PAE al cierre de la vigencia.
- Valor y detalles exigibles por cancelar del Programa al cierre de la vigencia. (Pagos de Retención en la fuente, Estampillas y demás impuestos por cancelar)
- Valor rendimientos financieros generados del PAE al cierre de la vigencia.
- Valor saldo disponible sin comprometer del Programa al cierre de la vigencia.
- Valor y detalle de las demás obligaciones del PAE que al cierre de la vigencia no habían sido canceladas.

*Nota: la información debe disponerse en los sistemas de información determinados por la normatividad vigente y el presente anexo.

2.3. Matriz de seguimiento

Es responsabilidad de las Entidades Territoriales realizar un seguimiento financiero permanente al Programa, con el propósito de establecer pasos, herramientas y criterios técnicos que permitan identificar oportunamente variables internas y externas que puedan afectar su operación, continuidad y cierre.

Este seguimiento debe permitir anticipar necesidades que requieran la gestión de nuevas fuentes de financiación, garantizando así la sostenibilidad del Programa durante toda la vigencia fiscal.

El seguimiento financiero debe aplicarse de manera transversal en cada una de las etapas de operación del PAE, permitiendo identificar alertas tempranas, posibles suspensiones del servicio, inejecución de recursos, y factores que impacten el normal desarrollo del programa. Asimismo, debe facilitar la detección de nuevas necesidades presupuestales que conlleven a ajustes en la programación de ingresos y gastos.

Esta labor implica la monitorización continua y sistemática de la ejecución financiera, con el objetivo de verificar el cumplimiento de la normativa vigente, detectar riesgos operativos y promover la sostenibilidad fiscal del programa. El seguimiento financiero también permite evaluar los riesgos a los que están expuestas las entidades, incluyendo la identificación de patrones o situaciones recurrentes que puedan evidenciar problemas estructurales o contingencias financieras.

En este sentido, para realizarlo es importante la definición de actividades[19], responsables[20], puntos de control[21], productos[22] e indicadores[23]. A continuación, se presenta la matriz con una estructura mínima para realizar el seguimiento al cumplimiento del anexo de alimentación saludable y sostenible

[19] Las actividades son las acciones necesarias para transformar los insumos en productos
[20] En el marco de los roles dentro del PAE se define quien realiza la actividad. La ETC en el marco de sus capacidades (financiera, humanas y técnicas) y competencias debe designar una persona o equipo responsable.
[21] Los puntos de control son actividades hito de verificación que se definen para validar el cumplimiento de lo planeado en cada una de las etapas del programa
[22] De acuerdo con el DNP los productos "son bienes y servicios generados y entregados cumpliendo con estándares de calidad definidos, como consecuencia de la combinación o transformación de los insumos a través de un proceso de producción"
[23] Los indicadores son es una expresión cuantitativa y cualitativa observable y verificable que describe características, comportamientos o fenómenos de la realidad

Tabla 7 Matriz de seguimiento

Etapa	Actividad	Responsable	Soporte	Punto de control	Producto	Propuesta de indicador
Planeación	Identificar *aspectos generales de mercado*	ETC	*Documento de análisis con estudio de sector (incluye aspectos generales del mercado, estudio de la oferta y estudio de la demanda) *Propuesta de modalidad de contratación *Matriz de Excel de estimación del valor del contrato y precios unitarios por complemento alimentario y modalidad de atención	Verificar que el análisis contenga variables que impactan el proceso de contratación desde las dimensiones económica, técnica, regulatoria, ambiental, social y política, en los niveles local, regional, nacional e internacional	* Análisis con estudio de sector (incluye aspectos generales del mercado, estudio de la oferta y estudio de la demanda) *Matriz de riesgos que sugiere modalidad de contratación	**Nombre: número de dimensiones del análisis de estudio de sector** **Fórmula:** Sumatoria de dimensiones tenidas en cuenta con respecto a las dimensiones señaladas en el presente anexo **Nombre: Número de aspectos generales del mercado tenidos en cuenta** **Fórmula:** Sumatoria de *aspectos generales del mercado* tenidos en cuenta en relación con los indicados en el presente anexo
	Realizar *estudio de oferta*	ETC: Se recomienda conformar un equipo interdisciplinario		Verificar que en el estudio contenga: 1. Alcance y los productos y servicios a contratar 2. Identificación de necesidades en correspondencia con la priorización 3. Clasificación de proveedores por ubicación geográfica, capacidad operativa. 4. Información proveniente de fuentes primarias y secundarias sobre la relevancia en las categorías de compras, potencialidades de proveedores, los históricos de precios, y la retroalimentación general del mercado 5. Análisis del mercado indicando productos susceptibles de ser adquiridos localmente, análisis de la capacidad de abastecimiento territorial, comparación de precios y condiciones frente a proveedores industriales, evaluación de los impactos logísticos, de calidad e inocuidad, criterios de sostenibilidad y dinamización económica local.		
	Elaborar *estudio de demanda*	Financiero y líder PAE		Verificar que el *Estudio de costos* contenga el valor de referencia para la contratación del servicio de alimentación escolar. Asimismo, debe tener, como mínimo, el costeo de los siguientes componentes: Alimentos, Personal manipulador, Empaque y embalaje, Arrendamientos, Transporte y distribución, Mantenimiento de equipos e infraestructura, Seguros, Costos administrativos y operativos.		
	Programar ingresos	ETC	*Oficio de radicación PFT ante la UApA	*Verificar la identificación de las diferentes fuentes existentes (ocasionales y regulares) *Verificar que el ingreso propio sea mayor o igual a la vigencia anterior	Plan Financiero territorial	***Cumplimiento del plazo de presentación del PFT:** Formula: Sumatoria de días de retraso en la radicación del PFT con respecto al plazo dado por la UAPA ***completitud del Plan Financiero Territorial:** Número de ítems
	Programar gastos	ETC	*Oficio de radicación PFT ante la UApA	*Verificar que se hayan identificado los gastos recurrentes o gastos mínimos que permitan prestar el servicio de Alimentación Escolar de manera óptima		

Etapa	Actividad	Responsable	Soporte	Punto de control	Producto	Propuesta de indicador
				*Verificar que la programación se haya hecho contemplando todo el calendario académico		diligenciados completa y alineada con los lineamientos/Número de ítems solicitados. ***Alcance del PFT en relación con el calendario:** Porcentaje: Número de días programados/número de días del calendario académico de la ETC
	Identificar fuentes de financiamiento	ETC	Check-ist de búsqueda de fondos Registro en SIPAE	1. Documento de Análisis de sector (componente estudio de mercado) 2. Monto de Asignación (emitido por la UApA) 3. Informe final (vigencia anterior) situación financiera ETC	Recursos del PGN, del SGP alimentación escolar, del SGR, propios de la entidad territorial y otras fuentes.	**Gestión de fuentes de financiación:** Fórmula: Sumatoria de fuentes de financiación revisadas y gestionadas
	Programación Presupuestal	ETC	Documento tipo gantt de programación presupuestal	Asegurar que los gastos estén alineados con los objetivos y prioridades del gasto	1. Presupuesto de Ingresos 2. Presupuesto de Egresos 3. Trámite de vigencias futuras	**Programación presupuestal:** Fórmula: Sumatoria de documento que consolide la información del Plan Financiero Territorial, junto con el balance presupuestario y plan de solicitud de Vigencias Futuras (meta: 1 documento)
	Convocar a las ETnoC y socializar los lineamientos, normatividad y estándares, así como los mecanismos de bolsa común	ETC Departamental	*Oficios, correos, piezas comunicativas convocando a las ETnC *Acta *Lista de asistencia	*Verificar que se utilicen diferentes medios para convocar y confirmar la participación de las ETnC. *La socialización se realizó en la fecha y lugar (o medio virtual) programados. *Se contó con la participación mínima esperada de entidades convocadas. *Se presentó el contenido técnico previsto (marco normativo, procedimientos, responsabilidades y beneficios del mecanismo de bolsa común).	Conformación de bolsa común	Cumplimiento de bolsa común: Fórmula (suma): Sumatoria de entidades territoriales vinculadas a mecanismos de bolsa común a través de acuerdos o convenios Fórmula (Promedio: Número de ETNc Participantes en los espacios de socialización/Numero de ETNC convocadas
	Establecer las mesas de trabajo con cada municipio a fin de seleccionar el mecanismo por el que se realizara la bolsa común y celebrar dicha conformación	ETC Departamental	Cronograma Documento formal de bolsa común	*Verificar que el cronograma haya sido socializado con las ETnoC y cuente con fecha, hora, modalidad, responsable. *Verificar que en las fuentes de financiamiento se detalle el valor de cada uno y se incluyan los saldos no ejecutados y rendimientos financieros *Verificar que el mecanismo seleccionado tenga una clara distribución de funciones y responsabilidades entre las ETC y las ETNoC. *Verificar que el documento formal cuente con los aspectos mínimos que se señalan en el anexo		

Etapa	Actividad	Responsable	Soporte	Punto de control	Producto	Propuesta de indicador
Operación y seguimiento	Incorporar saldos de vigencias anteriores y rendimientos financieros	ETC	*Acto administrativo de incorporación * Reporte trimestral CHIP categoría alimentación escolar	* Identificación de saldos disponibles (vigencia anterior) * Identificación de rendimientos financieros *De acuerdo a lineamientos del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Manual de Contratación propio y otras disposiciones vigentes. * Plan Territorial Financiero	*Clasificación de de ingresos y gastos según el CCPET * Soportes de ingresos en la cuenta maestra de la ETC/Bolsa común	**Ingresos PAE:** Fórmula: Cantidad de dinero ingresado a la cuenta de la ETC o Bolsa común / valor total estimado de recaudación de acuerdo con el Plan Financiero Territorial
	Incorporar y apropiar los recursos en el presupuesto aprobado para cubrir de manera la prestación del servicio de alimentación escolar	ETC	*Acto administrativo de incorporación * Reporte trimestral CHIP categoría alimentación escolar	* Normativa del órgano legislativo local * Resolución UApA con aportes aprobados para el Programa *De acuerdo con lineamientos del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Manual de Contratación propio y otras disposiciones vigentes. * Plan Territorial Financiero	* Soportes de ingresos en la cuenta maestra de la ETC/Bolsa común	**Ingresos PAE:** Fórmula: Cantidad de dinero ingresado a la cuenta de la ETC o Bolsa Común / valor total estimado por actos legislativos y ejecutivos correspondientes
	Identificar alertas tempranas, posibles suspensiones del servicio, inejecución de recursos, y factores que impacten el normal desarrollo del programa	ETC	Formato de Seguimiento de Alertas Tempranas que será completado durante toda la vigencia fiscal	*Verificar que los ingresos y gastos estén clasificados de acuerdo con las definiciones del CCPET	Informe trimestral sobre los hallazgos evidenciados en el Formato de Seguimiento de Alertas Tempranas	**Informe trimestral:** Sumatoria de documentos "Informe trimestral sobre los hallazgos evidenciados en el Formato de Seguimiento de Alertas Tempranas" (4)
	Detectar nuevas necesidades presupuestales que conlleven a ajustes en la programación de ingresos y gastos	ETC	Información actualizada en CHIP	Identificación de alertas tempranas - Informe trimestral de hallazgos y evidencias	Adelantar las gestiones necesarias para tramitar modificaciones presupuestales que garanticen la continuidad y calidad del servicio	**Informe trimestral:** Sumatoria de documentos "Informe trimestral sobre los hallazgos evidenciados en el Formato de Seguimiento de Alertas Tempranas" (4)
Cierre Presupuestal	Determinar el resultado de la ejecución presupuestal	ETC	*Informe trimestral y mensual con base a CHIP y publicaciones SECOP	Verificar mensual y trimestralmente el porcentaje de ejecución, y si es menor al esperado o se determinan publicaciones extemporáneas plantear alerta y plan de mejora.	*Informe anual/vigencia completa con base a CHIP y publicaciones SECOP	**Informe anual:** Fórmula: Sumatoria de informes en donde se concluya la gestión de la vigencia anterior, y se especifique el balance del año para el PAE (1)
	Incorporar saldos no ejecutados y rendimientos financieros al presupuesto	ETC	*Acto administrativo de incorporación * Reportes CHIP categoría alimentación escolar	Acuerdos interadministrativos entre ETC y ETnoC	* Soportes de ingresos en la cuenta maestra de la ETC/Bolsa común	**Ingresos PAE:** Cantidad de dinero ingresado a la cuenta de la ETC o Bolsa Común / valor total de rendimientos financieros y saldos no ejecutados

Etapa	Actividad	Responsable	Soporte	Punto de control	Producto	Propuesta de indicador
	Conciliar la información de los recursos del Balance y rendimientos financieros con sus Secretarías de Hacienda.	ETC	Informe de Balance presentado a la Secretaría de Hacienda con información de radicado	*Totalidad de informes de ejecución, balances y resultados de gestión	Documento "Balance situación financiera"	**Informe Balance - Sec. Hacienda:** Fórmula: Sumatoria Documento Balance situación financiera firmado y avalado por las autoridades correspondientes (1 documento)
	Reportar la información en todas las herramientas y sistemas que indica la UApA	ETC	Carga de información al sistema CHIP	*Verificar que los datos de operación del PAE, integren necesidades de demanda y costos asociados. * Identificación de riesgos de operación.	Reporte de Información Financiera	**Informe final:** Sumatoria de documento de Cierre Presupuestal (1 documento) Sumatoria de reportes de información financiera en CHIP.

Fuente: construcción UApA

3. Reportes de información financiera

La UApA dispone de las siguientes herramientas que permiten monitorear y realizar el seguimiento de la operación y la ejecución de los recursos asignados para la implementación del PAE en el territorio:

3.1 Plan Financiero Territorial - PFT

La Resolución 231 de 2025 expedida por la UApA, adopta los planes financieros territoriales como instrumento de planeación y seguimiento que consolida la información financiera para la ejecución eficiente de recursos del Programa en las ETC, ya que resulta conveniente y necesario fortalecer la planeación del mismo, pues constituye insumo fundamental para la asignación de recursos desde la UApA y facilita la toma de decisiones tanto desde el Gobierno Nacional como de los Gobiernos Departamentales y Municipales.

El reporte de los planes financieros territoriales permite integrar los datos de la operación del PAE con el fin de identificar las necesidades de la demanda y los costos asociados a esta, teniendo en cuenta el siguiente grupo de variables, o las que establezca de acuerdo la UApA en la correspondiente resolución:

a) Datos generales
b) Matrícula
c) Priorización
d) Complementos alimentarios.
e) Calendario escolar
f) Costos
g) Receso estudiantil
h) Residencias estudiantiles
i) Costos asociados
j) Costos de operación
k) Cuenta maestra
l) Demanda diaria
m) Bolsa de fuentes
n) Balance financiero
o) Resumen

Todo lo anterior, permite identificar de manera oportuna la situación financiera del territorio, las particularidades propias de la operación, así como los posibles riesgos asociados a la prestación del servicio. Esta información constituye un insumo fundamental para la retroalimentación a las Entidades Territoriales y para la adopción de medidas preventivas orientadas al uso eficiente y adecuado de los recursos

Las ETC deberán presentar el PFT a la UApA, en los tiempos establecidos en la resolución 231 de 2025, así como también deberán actualizar el PFT siempre y cuando se presenten novedades en la ejecución del PAE, identificadas por las Entidades o por solicitud de la UApA.

3.2 Consolidador de Hacienda e Información Pública -CHIP Categoría UApA-PAE

El Consolidador de Hacienda e Información Pública, es "*un sistema que permite definir, capturar, consolidar y difundir información cuantitativa y cualitativa, producida por entidades públicas y otros actores, con destino al gobierno central, organismos de control y ciudadanía en general, para apoyar la toma de decisiones en materia de política macroeconómica y fiscal, así como la definición, ejecución y administración de planes de gobierno*". Este sistema es manejado por la Contaduría General de la Nación.

Mediante la Resolución 332 de 2021, la UApA establece la categoría de reporte de información en el Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública CHIP, y las condiciones de reporte para el cumplimiento por parte de las ETC y ETNoC que implementan, contratan y ejecutan el PAE. La información suministrada a través de la categoría establecida debe complementar y guardar consistencia con las demás categorías presupuestales que

conforman la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario - CUIPO, el Formulario Único Territorial - FUT y las demás categorías que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público disponga para tal fin, y podrá ser utilizada como insumo en auditorías realizadas al PAE.

El Sistema CHIP es una herramienta de consulta para la correcta y transparente ejecución de los recursos destinados al PAE, la cual se debe reportar trimestralmente de acuerdo con el cronograma de reportes de la Resolución 332 de 2021 y está conformada por los siguientes formularios:

a. **Datos Generales:** La información básica de los responsables del diligenciamiento de la información de las Entidades Territoriales a cargo de la ejecución del PAE.
b. **Financiación y Bolsa Común:** La información de la financiación y/o las transferencias que se realizan entre entidades en el marco de la ejecución del Programa.
c. **Contratación:** La información contractual que realiza la Entidad contratante para la ejecución del PAE.
d. **Prestación del Servicio:** La información de la prestación del servicio en el marco de la ejecución del PAE.
e. **Ejecución de Recursos**: La información correspondiente a la ejecución presupuestal por cada fuente del PAE.

Las ETC de orden Departamental, en el marco de sus competencias, realizarán el seguimiento, verificación y cumplimiento del reporte de información en la categoría de cada uno de sus municipios en el período establecido, ya que el no reporte de información de acuerdo con los plazos, condiciones y formatos indicados por el Gobierno nacional y el remitir o entregar información incompleta o errónea, se puede constituir, de acuerdo con el numeral 9.1 del artículo 9º del Decreto 028 de 2008, en un evento de riesgo para la prestación adecuada de los servicios financiados con recursos del SGP

La UApA informará a los entes de control sobre las situaciones de incumplimiento o inconsistencia en los datos reportados por parte de las Entidades Territoriales, para que adelanten las acciones de su competencia, sin importar la fuente de los recursos.

Remítase a la guía de orientación para el diligenciamiento de la categoría UAPA PAE en el aplicativo chip local que se encuentra en la caja de herramientas

3.3 Sistema de Información del PAE

En concordancia con el Decreto 218 del 2020, la UApA debe generar y promover el uso de herramientas que faciliten la recolección, consolidación y evaluación de la información sobre el cumplimiento de las actividades propias de esta Unidad, pero a su vez, datos relativos a la política de alimentación escolar, su implementación territorial, y la ejecución del gasto por parte de las Entidades Territoriales.

Es de esta manera, que se creó el sistema de información SiPAE como mecanismo tecnológico que permite el ordenamiento de la información en una sola plataforma de uso obligatorio para las Entidades Territoriales, guardando los principios de calidad y oportunidad que requiere el PAE como programa de responsabilidad conjunta, logrando un trabajo articulado entre los distintos equipos de trabajo y la transparencia para aumentar la participación ciudadana.

Es por lo anterior, que la totalidad de la información de la ejecución del PAE, debe cargarse en la plataforma que se encuentre vigente de forma constante, teniendo en cuenta que hace parte de los diferentes medios de reporte e información del Programa. Remítase a la guía de gestión de la información que se encuentra en la caja de herramientas

Bibliografía

Colombia compra eficiente, Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado. (s.f.). https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_para_el_ejercicio_de_las_funciones_de_supervision_e_interventoria_de_los_contratos_del_estado.pdf

Colombia Compra Eficiente (2025). *Guía para la elaboración de estudios del sector.* https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/09/Guia-para-la-Elaboracion-de-Estudios-del-Sector-V3.pdf

Economipedia. (s.f.). Cadena de suministro. Recuperado de https://economipedia.com/definiciones/cadena-de-suministro.html

Economipedia. (s.f.). Perfil de autor: P. Nicole. Recuperado de https://economipedia.com/author/p-nicole

Gestión.org. (2018). Estrategia criptomonedas 2018. Recuperado de https://www.gestion.org/estrategia-criptomonedas-2018/

Hargadon Jr., B. J., & Múnera Cárdenas, A. (1988). *Contabilidad de costos*.

Juliozo. (s.f.). Costos reales o históricos. Scribd. Recuperado de https://es.scribd.com/document/188672595/Costos-Reales-o-Historicos

Manrique Nugent, M. A. L., Teves Quispe, J., & Taco Llave, A. M. (2019). *Gestión de cadena de suministro: una mirada desde la perspectiva teórica*. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(88), 1136–1146. Universidad del Zulia. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29062051009

Parkin, M. (2014). Economía (11.a ed., p. 3). Pearson Education.

Ricardo, R. (s.f.). Costeo por absorción. Exonegocios. Recuperado de https://exonegocios.com/costeo-por-absorcion/

Shank, J., & Govindarajan, V. (1993). Gerencia estratégica de costos.