

POLÍTICAS PÚBLICAS INSTRUMENTALES; LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR COMO UNA RESPUESTA A LA DESERCIÓN, ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE SISTÉMICO

Cómo citar este artículo:

Vergara-Varela, R., & Rodríguez Vásquez, M. E. (2015). Políticas públicas instrumentales; la alimentación escolar como una respuesta a la deserción, análisis desde el enfoque sistémico. *quaest. disput*, Vol. 8 (16), 176-189.

Recibido: 10-10-2014. Aprobado: 13-12-2014

RAFAEL VERGARA-VARELA¹
MARÍA EUGENIA RODRÍGUEZ-VÁSQUEZ²

Resumen

La vida política se desarrolla mediante un juego dado por una serie de ofertas institucionales y diversas demandas, en este caso sociales, que ingresan diariamente a la agenda pública. Partiendo de esto, las soluciones brindadas desde el Estado y sus diferentes agencias a las problemáticas de la comunidad responden a un proceso en el cual múltiples actores confluyen, generándose diferentes etapas desde la literatura de las políticas públicas.

Con base en lo anterior, este documento pretende analizar la política pública de los desayunos escolares en la ciudad de Cali, en el periodo entre 2003 - 2010, desde la óptica del enfoque sistémico (Eastoniano), sin dejar de lado un marco teórico sobre políticas públicas; enmarcando el proceso suscitado en la administración local, como sistema político que acoge los inputs del ambiente Extrasocietal y las demandas que le genera el ambiente Intrasocietal para dar como resultado este output, que es eficaz, efectivo y genera un

impacto en la disminución de la deserción y de las tasas de reprobación, aumentando la asistencia, la permanencia y el desempeño académico; respondiendo al bienestar social de los estudiantes del sector oficial de la ciudad de Cali.

Palabras Claves: Políticas Públicas, Enfoque Sistémico, Educación, Alimentación Escolar, Deserción Educativa

1 Universidad del Valle (Santiago de Cali- Colombia). Contacto: rafael.vergara@correounivalle.edu.co

2 Universidad del Valle (Santiago de Cali- Colombia). Contacto: maria.rodriguez.vasquez@correounivalle.edu.co

INSTRUMENTAL PUBLIC POLICIES: SCHOOL FEEDING IN RESPONSE TO STUDENT DROP-OUT, A SYSTEMIC APPROACH ANALYSIS

Cómo citar este artículo:

Vergara-Varela, R., & Rodríguez Vásquez, M. E. (2015). Políticas públicas instrumentales; la alimentación escolar como una respuesta a la deserción, análisis desde el enfoque sistémico. *quaest. disput.*, Vol. 8 (16), 176-189.

Received: 10-10-2014. Approved: 13-12-2014

RAFAEL VERGARA VARELA-MARIA³
MARIA EUGENIA RODRIGUEZ-VASQUEZ⁴

Abstract

Political life is developed through an interplay between a number of institutional offers and various demands, in this case social, which enter the public agenda on a daily basis. From this starting point, the solutions brought forward by the state and its various agencies to the problems of the community, respond to a process in which multiple actors converge, generating different stages in the literature of public policy.

Based on the above, this document aims to analyze public policy of school breakfasts in the city of Cali, in the 2003 – 2010 period, from the perspective of the systemic (Eastonian) approach, without leaving aside the theoretical public policy framework; it frames the process raised in local government as a political system that receives inputs from the extrasocietal environment, and the demands that it generates in the intrasocietal environment from the

resulting output, and it is efficient, effective and helps reduce dropout and failure rates while increasing attendance, retention and academic performance; it responds to the social welfare of students of the official sector of the city of Cali.

Keywords: Public Policies, Systems Approach, Education, School Food, Education Dropout

3 Universidad del Valle (Santiago de Cali- Colombia).
Contact: rafael.vergara@correounivalle.edu.co

4 Universidad del Valle (Santiago de Cali- Colombia).
Contact: maria.rodriguez.vasquez@correounivalle.edu.co

POLITIQUES PUBLIQUES INSTRUMENTALES: L'ALIMENTATION SCOLAIRE COMME RÉPONSE À LA DÉSERTION, ANALYSE DÈS L'APPROCHE SYSTÉMIQUE

Cómo citar este artículo:

Vergara-Varela, R., & Rodríguez Vásquez, M. E. (2015). Políticas públicas instrumentales; la alimentación escolar como una respuesta a la deserción, análisis desde el enfoque sistémico. *quaest. disput*, Vol. 8 (16), 176-189.

Reçu: le 10-10-2014. Approuvé: le 13-12-2014

RAFAEL VERGARA-VARELA⁵
MARÍA EUGENIA RODRÍGUEZ-VÁSQUEZ⁶

Résumé

La vie politique se développe tout au long d'un jeu donné par une série d'offres institutionnelles et diverses demandes, dans ce cas sociales qui intègrent à l'agenda publique. Partant de cela, les solutions données par l'état et ses différentes agences aux problématiques de la communauté donnent une réponse à un processus auquel des multiples auteurs se regroupent. Générant ainsi des différentes étapes dès la littérature des politiques publiques.

Tenant en compte ce qui a été dit ci-dessus, ce document essaie d'analyser la politique publique des petits déjeuners scolaires dans la ville de Cali, dans la période de 2003 -2010, d'après l'optique de l'approche systémique (Eastoniano), sans laisser de côté le cadre théorique sur les politiques publiques ; en encadrant le processus suscité de l'administration locale, comme système politique qui accueille les inputs de l'ambiance Extra sociétale et les demandes qui

génère l'ambiance Intra sociétale pour donner comme résultat cet output, ce dernier plus efficace qui génère un impact dans la diminution de la désertion et les taux de réprobation, augmentant ainsi l'assistance, la permanence et le travail académique ; répondant ainsi au bienfait social des étudiants du secteur officiel de la ville de Cali.

8 Universidad del Valle (Santiago de Cali- Colombia).

Contact: rafael.vergara@correounivalle.edu.co

9 Universidad del Valle (Santiago de Cali- Colombia).

Contact: maria.rodriguez.vasquez@correounivalle.edu.co

El enfoque sistémico y las políticas públicas, como marco teórico - conceptual

La educación es y será uno de los temas que nunca saldrá de la agenda pública, dada su importancia en el desarrollo de los individuos, y por consiguiente en el progreso de la sociedad como tal. Sin embargo, no toda la totalidad social puede acceder a ésta en igualdad de condiciones, es por ello que el Estado tiene que entrar a paliar las diferentes problemáticas que surgen alrededor de la temática, como es el caso de la deserción, la cobertura, la falta de recursos, incluso los correctos esquemas pedagógicos que se deben implementar en los entes educativos, entre otros. Para el caso de Cali, desde el año 2003 se está ejecutando la política de los desayunos escolares, con el propósito instrumental de incidir en las tasas matrículas, asistencia, escolaridad, inasistencia, y cobertura, aunque esta última no es un efecto directo, pues depende de la sumatoria de las matrículas en los diferentes entes educativos.

El esquematizar la cuestión desde el enfoque sistémico y la literatura de las políticas públicas, conlleva a generar un marco explicativo y descriptivo amplio, dado esto se hará una sistematización del caso sin entrar a especificar pautas en específico, sino que se relatara como cada una de las partes del proceso encajan en el planteamiento teórico. Para esto como expuso Miró-Quesada (1999: 25) se debe tener presente que el *‘enfoque sistémico consiste en aplicar la teoría general de los sistemas al análisis de los fenómenos políticos’*. Ahora bien, al analizar la vida política, descrita por Easton (Almond y Lipset, 1992: 221) como una serie de procesos en los cuales los inputs se convierten en outputs; se debe partir del hecho que el concepto de política trae inmerso en su significado la conceptualización de

tres vocablos ingleses, en los cuales hacen referencia a la estructura (polity), el proceso (politics) y el resultado (policy); por ello es importante distinguirlos con el fin de lograr esquematizar correctamente la cuestión.

En cuanto al polity, o como Easton la denomina la Black Box, está conformado en sí por el sistema político, en este se encuentran los miembros que cumplen roles dentro del sistema, y como expresa el mismo autor la estructura (Ibíd: 224) hace referencia a las *interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad*, siendo ello el referente principal del sistema, el ser el único con aquella función, dado que los otros sistemas que conforman el ámbito social y el ambiente intrasocietal no lo hacen. Con respecto a los ambientes, se debe tener presente que hay de dos tipos, el intrasocietal, que está compuesto por los sistemas biológico, personalidad, social (económico, demográfico, otros), y el ecológico, siendo este último un ambiente físico, con características geográficas o espaciales; con unas condiciones orgánicas no humanas, como lo son la naturaleza, ubicación y accesibilidad de la provisión de alimentos, entre otras cosas usadas por los miembros no sólo del sistema político sino también de la sociedad (Easton, 1982: 105 - 107).

Ahora bien, como expone Ortiz (1986) las asignaciones autoritarias al distribuir valores, bienes, o servicios a los miembros de una comunidad, generan efectos políticos que son lo que llevan a considerar al sistema como “político”; de esta manera el sistema no se conforma simplemente por sus miembros sino por su actuar, el cual partiendo de las asignaciones se puede dar de tres maneras: primero, la asignación puede privar a los individuos de valores que ya poseen; segundo, puede obstaculizar la obtención de dichos valores; y por último,



puede permitir el acceso a los valores sólo a cierto porcentaje de la población.

No se puede pasar por alto la existencia del ambiente extrasocietal, este integrado por los componentes funcionales de la sociedad internacional (Easton : Almond y Lipset, 1992: 225). Ambos ambientes generan múltiples y variadas demandas y apoyos hacia el sistema político, el cual se ve obligado a responder a ellas. En cuanto a las primeras, “inputs”, se pueden generar de dos formas, por intercambio, donde los sistemas que interactúan se influyen recíprocamente, o por transacción, en el cual hay un movimiento desde un sistema a otro (Easton, 1982: 152). Los apoyos por su parte, pueden ser difusos, originados independientemente de si se obtienen beneficios de las decisiones o procesos; o pueden ser específicos, dados a cambio de las ventajas obtenidas (Ibíd: 171 - 172). Al plantear la primera tipología de apoyos se debe tener presente que estos pueden provenir de los sistemas parapolíticos, entendidos en la literatura del enfoque sistémico como aquellos *grupos relacionados con el sistema político, que pueden distinguirse teórica y empíricamente de éste último*; siendo así, un aspecto del subsistema social que sólo sale a relucir cuando surgen problemáticas relacionadas con las asignaciones (Ortiz, 1986).

Los productos que se generan en el sistema, “outputs” o el policy, son resultado del proceso de acogida de las demandas y la toma de decisiones que se da en la Black Box; esto es lo que conforma el politics, que para este caso se enmarca desde la literatura de las políticas públicas, así se puede destacar que desde el inicio se encuentran una serie de actores con diferentes roles, activos ya que su puesto en la estructura, lo define su acción (Muller, 2010: 63); entre estos están quienes demandan: tanto la sociedad civil

como el sistema político y otros que inciden en las temáticas a tratar, los que reciben el producto o la política pública, población tratamiento; y una población control, por medio de la cual se mide si los impactos son los esperados.

La política pública como exponen Meny y Thoening (Muller, 2010: 67 - 68), se presenta por parte de los miembros del sistema como un *programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o espacio geográfico*; claro está, cumpliendo con una serie de elementos entre los cuales se encuentran *el tener medidas concretas, asignar valores o recursos “cuya naturaleza es más o menos autoritaria”, contar con un público, unas metas u objetivos, y encontrarse inscrita en un marco de acción*.

Este producto se encuentra esquematizado en una serie de fases, el denominado ciclo de la política, André-Noel Roth (2006: 70) por su parte plantea cinco fases, primero, una identificación e institucionalización del problema, en la cual se empezaría a aceptar e integrar las demandas dadas por los ambientes; segundo, la formulación y la solución, fase durante la cual en la Black Box se definen y elaboran respuestas; tercero, la toma de decisiones, donde se da como tal una respuesta institucional, un output, el deber ser de la asignación de valores; cuarto, la ejecución de la política, la asignación como tal a la población tratamiento; y quinto, la evaluación, donde se presenta un feedback, que el sistema ha de tener en cuenta para lograr mayores apoyos y reestructurar las soluciones dadas. La policy o el resultado como tal de todo el proceso originado por la estructura es lo que se pasara a analizar en el siguiente apartado, respondiendo ésta a las metas y objetivos que se le propusieron.

Los desayunos escolares como estrategia instrumental en pro de la educación en Cali, en el periodo 2003 - 2010

Desde el año 2003, en la ciudad de Santiago de Cali se viene implementando la política pública de los desayunos y/o almuerzos escolares, programa de carácter instrumental que busca impactar en el sector educativo en las variables de asistencia, retención o permanencia y desempeño académico; teniendo como objetivo, contribuir con el acceso y la permanencia, incidiendo a la vez en la ampliación de cobertura, claro está que ésta no es un efecto directo de la política pública, pues la cobertura no depende de la alimentación escolar sino que es la sumatoria de todas las matriculas.

Al analizar la política enmarcada desde el enfoque sistémico, encontramos que en el ambiente Intrasocietal, en el cual el modo de producción genera desigualdades, se debe buscar como mantener la línea de producción capitalista con la intervención estatal, satisfaciendo las demandas sociales. De esta manera, el sistema político se debe adaptar a las demandas que provienen de la sociedad, como unidad de base que engloba todos los subsistemas, cuyo fin último es asegurar la supervivencia de la comunidad; siendo ésta una estrategia para que el sistema de producción continúe dando respuesta a las exigencias sociales. Así, ésta genera un input hacia el sistema político pidiendo que solucione la problemática de la deserción, la permanencia y la alimentación escolar en las instituciones de la ciudad por medio de una política, ésta demanda después del proceso o juego político, dado en la Black box, genera como output la política instrumentalista tratada en este documento.

En nuestro caso, el sistema político aquí planteado, la administración municipal,

adopta los inputs provenientes de la sociedad y de la comunidad política; demandando la primera, la intervención del Estado para poder paliar el problema de asistencia y retención educativa, así como también de nutrición infantil; y la segunda, entendida como el conjunto de individuos que cumplen roles en las estructuras del Estado por medio de la división del trabajo, para nuestro caso la Gobernación del Valle del Cauca desde la administración de Angelino Garzón (2004 – 2007), demandaba a los diferentes municipios la implementación de políticas que ayudaran a cumplir con las metas de cobertura, permitiendo así la asignación y participación en los recursos; y que a la vez incidieran en resolver las problemáticas sociales que impiden a los alumnos asistir y permanecer en la escuela (Vergara, 2011: 69 - 73). En este punto se da la primera fase de la política, la identificación e institucionalización del problema, donde se ha de originar un diagnóstico, tras el cual se inicia la formulación de la política como tal.

Desde la adopción de éstos inputs y durante las últimas administraciones locales (para el caso analizado hasta el 2010) se han generado outputs sobre la base de la alimentación escolar llamados “desayunos escolares”; política pública mediante la cual se busca satisfacer las demandas de manera real y efectiva de la niñez de la ciudad de Cali correspondiente a los estratos pobres y medios, combatiendo la desnutrición y de ésta manera ayudando a mejorar el rendimiento escolar y la permanencia educativa, siendo éstos sus objetivos.

La política como tal representa el conjunto de decisiones y acciones por medio de las cuales son repartidos los valores de la sociedad, teniendo el Estado como función distribuir bienes escasos, buscando satisfacer a algunos sin minimizar la satisfacción de



otros. En este punto, el Estado Colombiano en el caso de los desayunos escolares establece que, para la focalización de la prestación de dicho servicio, se deben seleccionar los establecimientos educativos oficiales, dando prelación a aquéllos que atiendan población desplazada, comunidades rurales e indígenas y establecimientos educativos con la mayor proporción de la población clasificada en los niveles 1 y 2 del Sisbén¹, pertenecientes a estratos pobre o medio; definiendo de ésta manera la población tratamiento a la cual impactará la política.

El sistema político municipal como tal se encuentra conformado por quienes participan en la implementación de este output, que son la Secretaria de Educación Municipal liderándolo en corresponsabilidad con el instituto de bienestar familiar (ICBF) y la Gobernación del Valle del cauca². Esta política hasta el 2010 era manejada por los mismos entes, implementándose por medio de un convenio suscrito entre la Gobernación y el Icbf, contratando este último a su vez un operador. A la vez, en el ambiente intrasocietal se encontraban grupos de interés, como mediadores entre la sociedad y el Estado, interviniendo e influyendo en la burocracia pública, como es el caso del sindicato de trabajadores de la educación del valle (SUTEV) que para el 2014, en el pliego de peticiones presentado a la Secretaria de Educación Municipal de Santiago de Cali, exponen en cuanto a los desayunos escolares, que para estos debe haber una

“apropiación de recursos con destinación específica de alimentación escolar para todos los niveles educativos de la educación oficial de la ciudad (desde grado cero hasta la media); tanto en la zona urbana como rural, los cuales deben ser entregados a las instancias del gobierno escolar de cada institución para que sean ellos los garantes de que se brinde un servicio completo de calidad” (SUTEV, 2014: 4).

Los miembros del sistema político al pasar de la toma de decisiones a la implementación, ejercen autoridad, lo cual se ve reflejado en cuanto a que las decisiones son acatadas por las instituciones educativas, ejecutándose la política ya que tiene carácter obligatorio, lo cual caracteriza a la asignación autoritaria de valores; claro ejemplo de esto es como para el 2009, la cobertura del programa de alimentación escolar se encontraba aproximadamente en un 60 % sobre los estudiantes matriculados en el sector oficial entre los grados 0 y 11; esto equivale a 4'833.380 de beneficiarios (3'923.511 con cupos ICBF) (Ministerio de Educación Nacional, 2012)³ y como hasta el 2010 se logró una cobertura de los 90 centros educativos del municipio (Ibíd: 77).

Jurídicamente los desayunos escolares están acogidos por la ley 1176 de diciembre de 2007, “por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la constitución política y se dictan otras disposiciones”. En su artículo 18 dispone que: *los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para alimentación escolar serán destinados a financiar las siguientes actividades, de acuerdo con los lineamientos técnicos administrativos establecidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ellos son:* Compra de alimentos, contratación

1 Junio 8 de 2012. Recuperado de: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-235135.html>

2 Desayunos escolares, Un logro de corresponsabilidad. Agosto 6 de 2010. Recuperado de: <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-242474.html>. Junio 12 de 2012.

3 Junio 8 de 2012. Fuente: SINEB- MEN. Matrícula oficial 2008 y 2009. Recuperado de: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-235135.html>

de personal para la preparación de alimentos, transporte de alimentos, menaje, dotación para la prestación de alimentos; aseo y combustible para la preparación de los alimentos y contratación con terceros para la provisión del servicio de alimentación escolar (Ibíd: 8 - 9), orientándose aquí la acción del Estado en cuanto a la implementación de la política.

Ahora bien, en el sistema extrasocietal la temática ha sido ampliamente trabajada; así, en otros sistemas políticos se han realizado diversos estudios que arrojan como resultado que el consumo del desayuno escolar podría tener impacto en el rendimiento educativo. En Perú, los estudios plantearon que las externalidades negativas del ayuno a corto plazo se dan en niños en riesgo nutricional; de esta manera tras un análisis se pudo vislumbrar que los niños con bajo peso y talla obtuvieron peores puntajes en pruebas de procesamiento de información y ejercicios de memoria a corto plazo cuando no tomaron los desayunos, y mejoraron los resultados cuando los consumieron. No sólo en este país se encontraron estos resultados, en Jamaica también se encontró que este tipo de outputs mejoran la asistencia a la escuela en zonas de alta pobreza; claro está, que la mejora en asistencia podría deberse a factores económicos pues la familia envía a estudiar al niño ya que ahorra en cuanto a alimentación (Ibíd.; 21 - 22).

En América latina, se han utilizado este tipo de programas con el fin de asegurar la suficiencia alimentaria de los niños (Sanghvi y Murray, 1997), estando entre sus objetivos impactar en la asistencia y la permanencia escolar, la nutrición y los niveles de rendimiento académico; así, desde hace unos 50 años se ejecutan políticas de asistencia nutricional en las escuelas para con ellas aumentar la motivación de las familias a

enviar a sus hijos a estudiar, la evidencia ha mostrado que estos programas han sido eficaces al lograr disminuir las tasas de repitencia y deserción escolar (Lockheed, M. y Verspoor, A. (1991). En: Vergara, 2011: 77).

También se deben tener presentes estudios, como los de la FAO (2004) y PMA (2005); en los cuales se establece que las carencias de yodo disminuyen entre 10 y 15 puntos el coeficiente intelectual y un 10% de la productividad de una persona. Llevando a largo plazo, a que sí se mantiene invariable la carencia de yodo y malnutrición, puede llegar a representar el 15% el PIB de algunos países, generando esto problemas en el desarrollo de los países ya que el capital humano está directamente relacionado con el progreso (Vergara, 2011: 47 - 48).

El sistema político colombiano en cuanto a inputs de este ambiente ha adoptado por la vía de “*transferencia de políticas*” diversas metas u objetivos generados por organismo internacionales como el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la Organización de las Naciones Unidas y el Banco Mundial que al financiar ciertos proyectos transfieren políticas y metas que buscan redireccionar las políticas educativas; claro ejemplo de esto, es como en 1990 se acogieron en el país lineamientos establecidos por el Banco Mundial sobre política educativa en relación a las funciones como a la forma de financiación (Estrada, J., 2002: 10; En: Vergara, 2011: 67)

Dichos lineamientos o “transferencias de políticas” de carácter institucional están presentes en casos como la constitución de 1991, la cual planteo a la educación como un derecho fundamental e impuso la disposición de recursos para su financiación a través del régimen de transferencias automáticas (Ibíd: 22; En: Vergara, 2011: 67). Tres



de las “transferencias de políticas” o inputs del ambiente Extrasocietal que suscribió el sistema político colombiano que cabe destacar son los Objetivos del milenio (2000), la Declaración Mundial sobre Educación para Todos en Jomtien y la iniciativa de la Cumbre de las Américas (2010), de las cuales se da una reseña en el web site del ministerio de educación nacional⁴.

En el caso de los objetivos del milenio (2000) cuyo propósito es reafirmar los compromisos establecidos en la Carta de las Naciones, firmada en 1945. Se establecieron en cuanto a educación como objetivos “Lograr la enseñanza primaria universal” y “Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer”, objetivos que demandan acciones específicas teniendo como metas velar porque, para el año 2015, los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y eliminar las desigualdades entre los géneros. Teniendo como indicadores globales: tasa de cobertura neta de primaria, porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado, tasa de alfabetismo de las personas de 15 a 24 años, relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior, y relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de 15 a 24 años. A su vez, entre los objetivos principales se erigió el “Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen de hambre y pobreza en el mundo” para el 2015 (ICBF, 2010)⁵, punto que para el caso de la alimentación escolar es fundamental, ya que por medio de ésta se busca atender la alimentación de los alumnos que viven en condiciones vulnerables y de pobreza.

4 Junio 8 de 2012. Recuperado de: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-101942.html>

5 Junio 7 de 2012. Recuperado de: <https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/03.020102.html#ALIMENTACION>

Colombia, mediante el documento CONPES 091 de 2005, definió las metas nacionales para incidir en el logro de los Objetivos del Milenio, comprometiéndose a lograr para el 2015 la cobertura del 100% de la educación básica (preescolar, básica primaria, básica secundaria) y del 93% de la educación media (línea de base 1992: 76.08 y 59.11%, respectivamente), así como a reducir a 7.5%, las personas con consumo por debajo de la energía alimentaria mínima (línea de base 1990 en 17%) (ICFB, 2010: 14). El Programa de Alimentación Escolar contribuye, de manera significativa, al logro de esta meta, por lo que el Gobierno Nacional ha asignado recursos directamente por medio del Sistema General de Participaciones, orientando su focalización y ejecución, en las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 (Ibíd).

Al tener que cumplir con estos inputs generados por el ambiente Extrasocietal y también al plantearse metas nacionales; el sistema político establece outputs como los “desayunos escolares”, buscando con ello solucionar la problemática de la asistencia al núcleo escolar y de paso mejorar la retención educativa, intentando cumplir con la terminación de los estudios, mejorar la protección y educación integral de la primera infancia, especialmente de los niños vulnerables, asegurándose de que todos los niños que se encuentran en situaciones difíciles puedan acceder a la educación, así como se plantea en los compromisos establecidos con los organismos internacionales.

Ya que se han tratado los inputs tanto del ambiente Extrasocietal como del Intrasocietal para nuestro caso, y se ha podido notar que el sistema político es un sistema abierto, ya que se encuentra influenciado por los ambientes y reacciona ante sus inputs, en forma de intercambio pues ha integrado las recomendaciones y acuerdos

suscritos en la fase de formulación de la política con el fin a la vez de responder a las obligaciones contratadas con el ambiente extrasocietal mediante los diversos convenios; ahora bien, también se deben tratar los apoyos, que regresan al sistema mediante el feedback. En Cali, los apoyos al programa de los desayunos escolares son visibles ya que tienen alta aceptabilidad entre los beneficiarios, teniendo una amplia cobertura, alcanzando en el municipio un total de 90 centros educativos en el 2010⁶.

En cuanto al carácter específico y difuso de los apoyos, el primero por ser la consecuencia directa de la producción del output, se puede notar en la reacción de la comunidad de las instituciones educativas beneficiarias, esta reacción para nuestro caso se puede observar en la encuesta realizada por la Universidad libre (2006) por el Programa de Economía con énfasis en Negocios Internacionales, donde se estudio el *“Impacto Social de los Desayunos Escolares en la población infantil de Santiago de Cali en el período 2003 - 2006”* y que dio como resultado que la política tiene un alto grado de satisfacción en cuanto a el recibo de alimentos⁷. También se tiene información sobre las respuestas de los habitantes que conviven alrededor de las escuelas de ladera en la comuna uno, específicamente en el sector de Terrón Colorado, en donde los padres de familia manifiestan que debido a la escasez de empleo y la situación económica en la que viven, la política es una

6 “Desayunos escolares, Un logro de corresponsabilidad”. Agosto 6 de 2010. Recuperado de: <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-242474.html>. Junio 12 de 2012.

7 Revela Encuesta de la UNILIBRE en Cali-Los Desayunos Escolares, con alta aceptabilidad entre los Beneficiarios. Cali, Octubre 22 de 2007. Recuperado de: <http://www.valledelcauca.gov.co/publicaciones.php?id=3398>. Junio 12 de 2012.

buena opción alimenticia para sus hijos, siendo ésta buena e integral, considerando el programa de desayunos escolares como excelente; en cuanto a la planta docente de dichas escuelas, estos expresan que la política es buena ya que hay alumnos que no tienen quien les asista la alimentación, y afirman que es una bendición y desean que la política se expanda por todo el territorio nacional (Vergara, 2011, 79–80).

El carácter difuso de los apoyos se percibe en como la comunidad que no es beneficiada apoya este output, pues con él se incrementa el bienestar social de la comunidad, beneficiándose la población estudiantil; además, al ser uno de los principales objetivos de la sociedad el satisfacer las necesidades de la niñez, que es el futuro de nuestro país, y al ser éste output una solución a la necesidad nutricional de los niños de las escuelas de los sectores vulnerables y de estratos pobre y medio, claramente tiene un apoyo de este tipo por parte del conjunto de la sociedad, porque no sólo resuelve la nutrición de los infantes sino que tiene un impacto positivo en cuanto a la asistencia, permanencia y retención educativa, resultados de gran importancia si tenemos en cuenta que la educación es un motor de desarrollo para el país y para la sociedad.

El output de los desayunos y/o almuerzos escolares al representar la influencia del ambiente tanto Intrasocietal como Extrasocietal sobre el sistema político, y al ser esta influencia conocida como una distribución autoritaria de valores, este output se da de dos tipos: obligatorio y conexo; y bajo dos criterios tangible e intangible. El carácter obligatorio de esta respuesta está en el amparo que le brinda la ley 1176 de diciembre de 2007, ya mencionada en el documento; y su carácter conexo se da por ser una política pública que es establecida



sólo para cierto grupo poblacional; la característica tangible e intangible, que para nuestro análisis, se puede notar obviamente que la primera se da en cuanto a los recursos materiales que obtienen los beneficiarios de la política; y la segunda, se refiere al reconocimiento público y a los efectos psicológicos que los beneficiarios y que la comunidad reciben del Estado por medio del programa, pues los favorecidos sienten que son reconocidos por el sistema político.

Como lo explica Easton (1982), al hacer el sistema político la atribución autoritaria de valores, produciendo y pasando a la fase de implementación de la política o de los outputs, también debe tener la capacidad de conocer cuáles son los efectos que esta política produce, para así poder modificar el proceso de atribución y solucionar las tensiones que se pueden generar en la sociedad como consecuencia de su acción, esto dado mediante la última fase del ciclo de las políticas la evaluación, con la cual se llega así al Feedback (retroalimentación), en el cual debe tener presente las condiciones prevalecientes en el ambiente, la disposición de los medios y los efectos producidos (Easton, 1982: 176 - 177). Con respecto a las tensiones, como expresa Cuna (2007: 184), éstas como circunstancias que ponen a prueba el sistema pueden provenir de dos tipos de fuentes: interna, cuando vienen dadas por las relaciones entre los miembros de sistema político al momento de distribuir valores escasos; y externas, cuando se encuentran originadas por los sistemas intrasocietal y extrasocietal.

En cuanto a la disposición de los medios y los efectos producidos, se debe ver como los outputs actúan como estímulos sobre los comportamientos de los miembros del sistema aumentando o reduciendo los inputs de apoyo; es aquí donde podemos catalogar

las opiniones expresadas por los integrantes de la comunidad en la que se encuentran las escuelas beneficiadas con esta política, los cuales reaccionan positivamente hacia las autoridades pues ven que ellas atienden oportunamente la demanda social. A la vez, se incluyen aquí las reacciones propiamente dichas de los miembros hacia los outputs, cómo reaccionan no en términos de apoyo sino en el impacto directo en el comportamiento de la gente; con base en la encuesta realizada por la Universidad Libre y a la aproximación al análisis de esta política realizado por el profesor Rafael Vergara Varela (2011) se puede notar que el impacto se manifiesta en cuanto a la disminución de la deserción y de las tasas de reprobación, aumentando así la asistencia, la permanencia, la retención educativa y mejorando el rendimiento escolar; tendiendo a satisfacer el recibimiento de alimentos, siendo un aporte de mucha significación para mejorar la condición nutricional de los alumnos⁸.

Conclusiones y resultados de la política

Con respecto a la conceptualización del tema a tratar, es claro que el enfoque sistémico permite abordar la temática punto por punto, logrando así una mejor especificación sobre las partes de la estructura, el proceso y el resultado; permitiendo describir múltiples variables que si se tomaran en un sólo análisis podrían ser pasadas por alto. El enmarcar el proceso de los desayunos escolares en dicho enfoque permite fácilmente vislumbrar cómo se genera la línea de acción pública, de lo cual se encarga el área de las políticas públicas, y por lo cual se debe tener presente la literatura sobre

⁸ Revela Encuesta de la UNILIBRE en Cali-Los Desayunos Escolares, con alta aceptabilidad entre los Beneficiarios. Cali, Octubre 22 de 2007. Tomadode:<http://www.valledelcauca.gov.co/publicaciones.php?id=3398>. Junio 12 de 2012.

el tema. Sin embargo, el ver parte por parte del engranaje institucional conlleva a separar los procesos y no lograr ver en algunos aspectos interacciones fundamentales para el desarrollo de la política.

Con respecto al enfoque aplicado, se puede destacar que la administración municipal como sistema político, desde las lógicas de la teoría sistémica, actúa intentando equilibrarse en un mundo donde el sistema de producción genera desigualdades, para ello y en el caso de la problemática sobre asistencia, permanencia, retención escolar, y nutrición estudiantil; el sistema capaz de intervenir positivamente en sus relaciones con el ambiente, acoge la demanda social de la ciudad de Cali en la que se exige una solución a esta problemática, y la demanda de la comunidad política que exige la implementación de políticas que ayuden a cumplir con las metas de cobertura, que permitan participar de la asignación recursos y resolver las problemáticas sociales que impiden a los alumnos asistir y permanecer en la escuela; y los inputs del ambiente Extrasocietal generados en compromisos establecidos con organismos internacionales, como es el caso de los *objetivos del milenio (2000)*.

El sistema político al acoger estos inputs da como resultado, después del juego político que se da en lo que Easton llama la Black box, el output de los *desayunos y/o almuerzos escolares*, siendo esta una respuesta mediática por medio de la cual se busca lograr con su implementación influenciar los indicadores de matrícula, cobertura y deserción, mejorando a la vez el estado nutricional de los alumnos.

Las externalidades de la política pueden ser de dos tipos positiva o negativa, en nuestro caso son positivas ya que no hay

discrepancia entre los inputs y el output, pues al comparar el resultado real de la política pública “*el hacer*” con el resultado esperado “*el deber ser*”, queda claramente resuelto que la política es eficaz, ya que para el 2010 se atiende a veintiséis instituciones educativas con recursos propios del municipio, y 39 centros educativos oficiales de la ciudad con recursos de la nación por parte del ICBF⁹; en su implementación se centra en los sectores vulnerables, solucionando situaciones socialmente problemáticas en cuanto a nutrición escolar, y es efectiva dado que su impacto se ve manifestado en cuanto a las tasas de asistencia, retención o permanencia educativa como ya se ha mencionado, pues los padres envían a los alumnos a las escuelas al ver resuelto en éstas el problema de la alimentación; claro está, que puede ser tomada como negativa en cuanto a la temática de la ampliación de cobertura educativa, porque la política no está asociada con la ampliación ni es un determinante de ésta (Vergara, 2011: 88).

Para finalizar, se puede notar mediante las cifras cómo evolucionaron los indicadores o variables que busca impactar la política, de ésta manera a nivel nacional, el total de la matrícula de 2005 a 2008 paso de 10.758.469 a 11.161.440 niños, variando un 3%. Con respecto a cobertura, entre los años 2002 y 2007 hubo un aumento, aunque entre el 2002 y 2005 hubo tasas menores de crecimiento, posteriormente se incrementaron. En cuanto a deserción, su tasa se redujo pero aún es de gran preocupación. Esta situación en el ámbito departamental, en el valle del Cauca, se ha replicado, pues entre 2002 y 2006 se incremento aproximadamente en un 18% la matrícula total;

9 Desayunos escolares, Un logro de corresponsabilidad. Agosto 6 de 2010. Tomado de: <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-242474.html>. Junio 12 de 2012.



su cobertura evolucionó entre 2002 y 2005, y entre 2000 y 2005 la deserción se redujo más que todo en la secundaria de un 7% a un 6%, y en media de un 4% a un 2%;; manteniéndose en la primaria la tasa en el 9%, aunque se deterioro entre 2001 y 2003 después entre 2004 y 2005 paso al nivel en el que estaba al inicio (Ibíd: 28 – 33).

En la ciudad de Cali, la matrícula evolucionó entre 2002 y 2006, dándose la mitad de la atención en el sector oficial, con el 56% de la oferta. Aunque en el municipio el sector privado cobra importancia en la prestación del servicio educativo, en el periodo analizado este perdió su participación frente al sector público. En cuanto a la matrícula total, ésta se incremento aproximadamente 17%, esto se dio por el aumento del 48% en la matrícula oficial, que suple la reducción de la matrícula privada en cerca de 17.191 matriculados, los cuales equivalen al 8% de la matrícula registrada; la tasa de matrícula en la primaria ha crecido, especialmente en la contratación privada, en el sector oficial y en el no oficial se creció hasta el 2002, y desde entonces ha venido decreciendo a causa de los colegios en concesión. Con respecto a la deserción, en la ciudad tuvo una leve caída, en básica (primaria y secundaria) la tasa se mantuvo alrededor del 4%, pasando entre el 2000 y el 2005 en primaria de 4.6% a 4.2%, en secundaria de 4.1% a 4%; y en media de 3% a 2%, teniendo ésta última el mayor efecto positivo (Ibíd: 74 – 75).

Referencias

Almond, G., & Lipset, S. (1992). Diez textos básicos de ciencia política. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.

— — — — & Powell, G. (1972). Política comparada. Una concepción evolutiva. Buenos Aires: Paidós.

CUNAP., Enrique. “Aplicación y crítica del enfoque sistémico para el estudio de las culturas políticas en México”. Sociológica, 22 (64): 179 - 209. México, 2007.

Desayunos escolares, Un logro de corresponsabilidad (Agosto 6 de 2010). Recuperado de: <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-242474.html>. Junio 12 de 2012.

DNP. Documento del Consejo de Política Económica y Social, CONPES Social No. 091 del 2005, Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de Desarrollo del milenio 2015. Versión aprobada. Bogotá, 2005.

Easton, D. (1982). Esquema para el análisis político. Buenos Aires: Amorrortu editores.

— — — — (1997). “Enfoques sobre teoría política”. Buenos Aires: Amorrortu editores.

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF). “Lineamientos Técnico Administrativos y Estándares del Programa de Alimentación Escolar, PAE”. Versión aprobada según Resolución 06054 de 30 diciembre 2010.

Miró-Quesada, R. F. (1999). "Aproximaciones para una teoría general de la ciencia política". Recuperado de: http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/avanzada/n1_2004/04.pdf

Muller, P., Jolly, J-F., & Salazar, C. (2010). Las políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Ortiz M, A. (1986) El concepto de sistema político en la obra de David Easton. Sociológica, V. 1 (2).

Revela Encuesta de la UNILIBRE en Cali-Los Desayunos Escolares, con alta aceptabilidad entre los Beneficiarios. Cali, Octubre 22 de 2007. Recuperado de: <http://www.valledelcauca.gov.co/publicaciones.php?id=3398>. Junio 12 de 2012.

Roth Deubel, A. N. (2006). Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia. Bogotá: Aurora.

Sindicato de Trabajadores de la Educación del Valle, SUTEV (2014). "Pliego de peticiones presentado a la Secretaria de Educación Municipal de Santiago de Cali por el Sindicato de Trabajadores de la Educación del Valle, "SUTEV"

Vergara Varella, R. (2011). Análisis de la política pública de los desayunos escolares en la ciudad de Cali (2010), una aproximación. Santiago de Cali: Universidad del Valle.

Cibergrafía

www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/03.020102.html#ALIMENTACION (Junio 7 de 2012)

www.mineduccion.gov.co/1621/article-101942.html. (Junio 8 de 2012)

www.mineduccion.gov.co/1621/w3-article-235135.html. (Junio 8 de 2012)

www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-theinternationalagenda/education-for-all/education-andthemedgs/&usg=ALkJrhibPc6lnzksW-5GAvcM-D_6dmSiL_Q. (Junio 8 de 2012)