



## **EL DERECHO A LA EDUCACIÓN, AL TABLERO: LA POLÍTICA PÚBLICA DE LOS DESAYUNOS ESCOLARES EN LA CIUDAD DE CALI**

**RAFAEL VERGARA VARELA  
MARÍA EUGENIA RODRÍGUEZ VÁSQUEZ**

Artículo de reflexión

DOI: <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.36.2016.10>

**Universidad de los Andes  
Facultad de Derecho  
Rev. derecho publico No. 36  
enero - junio de 2016. e-ISSN 1909-7778**

## **El derecho a la educación, al tablero: la política pública de los desayunos escolares en la ciudad de Cali**

### **Resumen**

Este artículo estudia y examina las externalidades que genera la implementación de la política instrumental de los desayunos escolares en el sector educativo de Santiago de Cali. Se inicia con un análisis histórico sobre el sector de la educación en Colombia, indicando también sus aciertos y desaciertos, los cuales son explicados por la falta de coordinación de políticas en relación con los recursos. Asimismo, al identificar los problemas, se reflexiona a través de la política y la gestión pública para entender el significado de la coordinación de políticas y el cambio institucional, el cual se integra a su vez por intermedio de la transferencia de políticas que en este caso son de orden jurídico. En este aspecto el Estado ha jugado un rol relevante en cuanto a las obligaciones del área educativa: disponibilidad, acceso, calidad y permanencia. Finalmente, el artículo revela y expone los resultados de esta política instrumental en el sector educativo y en el conjunto de la ciudad, demostrando evidencia en la creación de valor público.

Palabras clave: sector educativo, política social, políticas públicas instrumentales, Santiago de Cali.

## **The right to education, to the board: the public policy of school breakfasts in Cali**

### **Abstract**

This paper studies the externalities generated by the implementation of the instrumental policy of school breakfasts in Santiago de Cali. It starts by a historical analysis of the educational sector in Colombia, pointing out its pros and cons, which are given by the lack of coordination of the resources allocated and the policies. Also, a reflection about the meaning of public policies' coordination and institutional change, which are integrated by the transferences of policies implemented through legal instruments, is proposed through the examination of public policy and public management. In this regard, the State has played a relevant role regarding the obligations in the educative sector: disponibility, access, quality, and permanence. Finally, the paper reveals the results of such instrumental policy in the educative sector and the whole city, showing evidence regarding the creation of public value.

Key words: Educative sector; social policy; instrumental public policies; Santiago de Cali.

## **O direito à educação, à lousa: a política pública dos cafés da manhã escolares na cidade de Cali**

### **Resumo**

Este artigo estuda e examina as externalidades que gera a implementação da política instrumental dos cafés da manhã escolares no setor educativo de Santiago de Cali. Inicia-se com uma análise histórica sobre o setor da educação na Colômbia, indicando também seus acertos e desacertos, os quais são explicados pela falta de coordenação de políticas em relação com os recursos. Também, ao identificar os problemas, se reflexiona através da política e da gestão pública para entender o significado da coordenação de políticas e a mudança institucional, o qual se integra a sua vez por intermédio da transferência de políticas que neste caso são de ordem jurídica. Neste aspecto o Estado tem jogado um papel relevante quanto às obrigações da área educativa: disponibilidade, acesso, qualidade e permanência. Finalmente, o artigo revela e expõe os resultados de esta política instrumental no setor educativo e no conjunto da cidade, demonstrando evidência na criação de valor público.

Palavras-chave: setor educativo, política social, políticas públicas instrumentais, Santiago de Cali.

# El derecho a la educación, al tablero: la política pública de los desayunos escolares en la ciudad de Cali\*

RAFAEL VERGARA VARELA\*\*  
MARÍA EUGENIA RODRÍGUEZ VÁSQUEZ\*\*\*

## SUMARIO

Introducción – I. ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA – II. ESTUDIANDO LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN PÚBLICA – III. TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS. FACTORES QUE DETERMINAN EL ACCESO Y LA PERMANENCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO – A. *Evidencia para la ciudad de Cali* – B. *Impacto de los desayunos escolares en la ciudad de Cali* – IV. RESULTADOS – V. CONCLUSIONES – —Referencias.

---

\* Cómo citar este artículo: Vergara Varela, R. y Rodríguez Vásquez, M. E. (Junio, 2016). El derecho a la educación, al tablero: la política pública de los desayunos escolares en la ciudad de Cali. *Revista de Derecho Público*, (36). Universidad de los Andes (Colombia). <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.36.2016.10>

\*\* Economista y MSc en Políticas Públicas. Candidato a PhD en Administración de la Universidad del Valle. Profesor de Políticas Públicas y de Gestión Pública, del Programa Académico de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos, adscrito al Instituto de Educación y Pedagogía-IEP (Univalle). Investigador de los grupos: Derecho, Estado y Sociedad; Gestión y Políticas Públicas, adscritos a la Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle. Correo institucional: [rafael.vergara@correounivalle.edu.co](mailto:rafael.vergara@correounivalle.edu.co)

\*\*\* Joven investigadora. Asistente de investigación en Políticas Públicas. Unidad de Apoyo en el Concejo Municipal de Santiago de Cali. Profesional del Programa Académico de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos. Instituto de Educación y Pedagogía. Universidad del Valle, Santiago de Cali. Correo institucional: [maria.rodriguez.vasquez@correounivalle.edu.co](mailto:maria.rodriguez.vasquez@correounivalle.edu.co)

## Introducción

La educación en Colombia ha tendido a desarrollarse de acuerdo con las diferentes épocas y contextos que han trascurrido. Como bien público, las políticas en torno a su acceso se han formulado y ejecutado según los planteamientos a nivel nacional y a pautas impuestas y adoptadas desde el contexto internacional, mediante la financiación y apoyo en los procesos, por lo cual el progreso de las políticas educativas está ligado tanto a los compromisos que se acogen como a los ambientes en los cuales estos y la política se desarrollan.

Históricamente, el diseño de las políticas intenta impactar en las problemáticas existentes en el tema educativo, y los avances alcanzados pretenden asegurar la instrucción, la permanencia y el acceso a este bien público. Los adelantos realizados en el siglo XIX permiten observar cómo la educación, como área fundamental en el desarrollo del país, era objeto de interés, poder y manejo por parte de los grupos políticos de entonces; así, las acciones alrededor del tema eran parte de procesos políticos con los que se pretendía consolidar un proyecto de Estado.

El proceso formativo, como parte fundamental en el desarrollo económico y social del país, institucionalmente presenta todo tipo de respuestas tanto en el ámbito constitucional como administrativo, por lo cual pese a las múltiples falencias que existan no es posible decir que no se han generado respuestas, por el contrario, desde el área de las políticas públicas y la gestión se visibilizan gran cantidad de acciones para incidir en el tema educativo. La cuestión

entonces es vislumbrar por qué no se ha logrado paliar significativamente pautas importantes en el progreso educativo, como el acceso a la educación. Entre las obligaciones del campo educativo se encuentran la disponibilidad, calidad, permanencia, y por supuesto, el acceso; este último se resuelve a partir de políticas en torno a la cobertura educativa, sin embargo, estas no tienden a tratar las demás temáticas de las otras obligaciones, por lo que se requiere que haya una serie de políticas públicas que incidan en las temáticas a partir de pautas específicas. Debido a esto, este artículo estudia y examina la política instrumental de los desayunos escolares en el sector educativo de Santiago de Cali.

Para este examen se realiza un análisis histórico sobre el sector educativo en el país, con el fin de observar las externalidades tanto positivas como negativas, relacionándolas con problemas de índole institucional como son la falta de coordinación, de recursos y de coherencia al momento de formular políticas públicas o realizar transferencia de políticas. Posteriormente se realiza un análisis a la política pública como tal, para demostrar su incidencia en la población beneficiada con los desayunos escolares en la ciudad de Cali y en la problemática en la que debía impactar. Finalmente, se plantean unas conclusiones.

## I. ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

El objetivo de una política pública es resolver un estado de cosas que se consideran social-

mente problemáticas (Vargas, 2000, p. 35), con el fin de atenuar las inequidades sociales respecto al acceso a un bien público como puede ser, por ejemplo, la educación. Históricamente el tema de la educación en nuestro país ha pasado por diferentes fases, tendencias e influencias después del periodo denominado posindependencia (Helg, 1987, p. 15).

Durante el siglo XIX la naciente República intentó organizar un sistema educativo diferente al de la época colonial, cuyo eje giró alrededor del método lancasteriano de instrucción mutua, en el cual los estudiantes de los grados más altos enseñaban a los estudiantes de los grados más bajos, lo cual compensaba en parte la falta de profesores (Safford, 1976, p. 52).

A mediados del siglo XIX los políticos conservadores introdujeron la educación técnica como un medio para generar desarrollo económico. Así mismo, se intentó a través de la Ley 15 de 1850 la libertad de instrucción, con la cual los liberales radicales buscaron romper la tradición centralista y otorgaron más libertad a las provincias y a los ciudadanos. La descentralización en términos políticos implicó que los gobiernos municipales y regionales tuvieran la responsabilidad de la financiación y de la administración, sin embargo, las autoridades municipales y regionales no pudieron desarro-

llar dicha iniciativa por razones de autofinanciación.

Entre los años 1886 y 1930, periodo histórico conocido como “la hegemonía conservadora”, la Iglesia católica jugó un papel relevante en las políticas educativas como resultado de la Constitución de 1886 (llamada Constitución de Núñez) y del Concordato entre el Estado y el Vaticano.

Entre 1930 y 1946, dentro de la denominada República Liberal, el Gobierno central trató de recuperar el control sobre los asuntos educativos con un ligero éxito, el cual se explica además por la poca financiación del Estado en el sector y la baja cobertura educativa, con lo cual se puede afirmar que la mayoría de las transformaciones en educación en esta época fueron más retóricas y normativas que reales (Vallejo, 1992, p. 22).

Durante las décadas del cincuenta al setenta se implementó gradualmente en Colombia la estructura del modelo desarrollista, en el cual el Estado participaba como benefactor, empresario o paternalista en el desarrollo de políticas sociales, una de ellas la educación.<sup>1</sup>

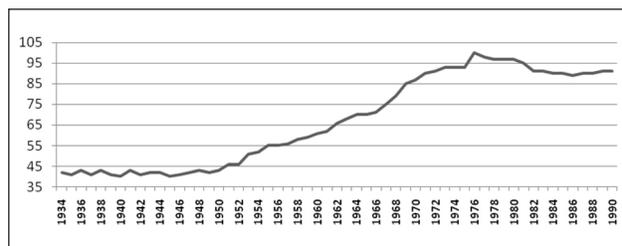
En las décadas del ochenta y noventa hay una transición entre la centralización y la descen-

1. Durante estas décadas se dieron grandes logros resultado de algunas misiones extranjeras contratadas por el Gobierno para estudiar problemas económicos y sociales: en el año 1951 la misión del Banco Mundial encabezada por Lauchin Currie, en 1954 la misión economía y humanismo encabezada por el padre Joseph Lebet, en el año 1956 la misión de la Unesco diseñó un primer plan de desarrollo a diez años para la educación y creó una oficina de planeación en el Ministerio de Educación. En las décadas siguientes se produce una expansión de la educación en todos los niveles, la cual se visualizó a través de los Institutos Nacionales de Educación Media (INEM). El aumento de la estructura burocrática se da a partir de este periodo.

tralización de las políticas en lo que al sistema educativo corresponde. A pesar de las deficiencias de la legislación en materia de descentralización y de su limitada implementación, todas las burocracias administrativas educativas, las escuelas y los maestros estuvieron bajo el control de las autoridades municipales y departamentales. Desde el año 2000 hasta la fecha las políticas educativas responden a lo que se conoce en la teoría de las políticas públicas como *transferencia de políticas*, concepto que implica un redireccionamiento hacia la consecución de resultados, metas y objetivos. Dicha metodología ha sido generada y masificada por organismos internacionales como las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre otros. Como parte de las propuestas de carácter político encontramos los *Objetivos de Desarrollo del Milenio - OMD del año 2000* (Vergara, 2011, p. 61).

De otro lado, como se puede apreciar en el gráfico 1, la cobertura educativa en el nivel de la primaria ha tenido un crecimiento considerable entre periodos, por ejemplo, entre los años 1930 y 1949 la tasa de cobertura fluctuó alrededor del 42%; entre 1950 y 1979 mantuvo una tendencia ascendente hasta alcanzar un promedio del 73%, y entre los años 1980 y 1990 la tasa media subió al 91%. Analizando todo el periodo (1930-1990) el valor promedio fue aproximadamente del 70%, cifra que no es para nada marginal en el desarrollo del país.

Gráfico 1. Evolución porcentual de la cobertura educativa en primaria. Colombia (1934-1990)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Departamento Nacional de Planeación.

Por otra parte, durante los últimos años ha existido una preocupación manifiesta de las administraciones públicas alrededor de la educación, fundamentada en el diagnóstico que desde hace más de diez años han venido impulsando los organismos de cooperación y financiación internacional, según los cuales la crisis que enfrentan los sistemas educativos latinoamericanos es una crisis de eficiencia, eficacia y productividad.

En relación con esta postura la región, si bien desarrolló un acelerado proceso de expansión de la educación básica durante las décadas de los años setenta y ochenta, este no tuvo una utilización eficiente de los recursos del sector, ni una evaluación *ex post*, ni un eficaz control del rendimiento escolar alcanzado por las instituciones escolares (Gentili, 1997, pp. 56-64).

De tal suerte se entendería que el problema actual es un problema en la calidad de la educación, planteada como una eficiente y eficaz utilización de recursos en la perspectiva de un mejoramiento de la productividad general del sistema. Desde esta visión, resulta entonces

que el aplazamiento de las metas de universalización de la educación básica no se debe al recorte de los recursos de inversión sino a la ineficiencia e ineficacia con la cual se han manejado los recursos disponibles (Noguera, 2004, p. 22).

Como se puede notar, la ineficiencia y la ineficacia en la gestión de los recursos públicos, entre ellos los del sector de la educación, ha puesto en evidencia en Colombia que las fallas en los resultados de la implementación y la evaluación de políticas públicas responden directamente a malas prácticas administrativas como: la falta de información y transparencia en la rendición de cuentas (*accountability*), la corrupción y esquemas de apropiación de recursos tal cual como ocurrió en el Gobierno de Samuel Moreno Rojas en la Alcaldía de Bogotá, con el señalado cartel de la contratación (Ardilla, 2013, pp. 22-30).

## II. ESTUDIANDO LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN PÚBLICA

Cotidianamente los ciudadanos se quejan del Estado, porque lo consideran incapaz de dar respuestas satisfactorias a las demandas sociales. Así mismo, algún sector de la sociedad reconoce que a veces se dan respuestas institucionales, pero estas resultan poco convincentes y decepcionantes. Cuando se presenta un problema social, la respuesta institucional se traduce en una política pública a partir de una normatividad que puede ser constitucional, legal o incluso reglamentaria y administra-

tiva. Sin embargo, hoy en día una de las quejas más frecuentes no solo de los ciudadanos sino también de los propios operadores de la política y de los analistas, son los problemas de coordinación de políticas públicas para hacer válida la respuesta administrativa del Estado frente a las demandas de la sociedad.

En muchos temas sociales se critica constantemente a las autoridades de la administración pública por ejecutar las políticas de una manera que resulta ser un verdadero monumento a la ineptitud y a la ineficiencia, es decir, por poner en escena la *cantinflada administrativa*, que consiste en ir improvisando respuestas sobre la marcha, pero que en últimas significan un alto costo, que a su vez se traduce en retrasos y pérdidas de valor público, como en el caso del programa Basura Cero puesto en marcha por la Alcaldía Mayor de Bogotá en el 2013 (García y Padilla, 2014, p. 28). En la práctica el estudio disciplinar de lo público ha evidenciado que diseños muy complejos de tipo institucional ponen a prueba la capacidad de cooperación, integración y convergencia de los diferentes actores que intervienen en el diseño y la implementación de una política pública. Como ejemplo de ello están las políticas de seguridad fundamentadas en el sistema de cuadrantes, que parece no operar con eficiencia y eficacia frente al delito, o el tema de la movilidad vial que en ciudades como Bogotá, Cali y Medellín es un asunto pendiente y sin resolución en las agendas de gobierno.

En el campo de los estudios de lo público, la academia está de acuerdo respecto a los pro-

blemas de coordinación e implementación de políticas, bajo el argumento de que no existe madurez institucional en la construcción y consolidación de los Estados nacionales en América Latina (Devlin y Mouguillansky, 2009, p. 18). Actualmente los problemas en la implementación de las políticas se explican por el diferencial que hay entre el modelo ideal (políticas en Estados con bastante legitimidad democrática, madurez institucional y marco jurídico como los Países Escandinavos, Canadá y Estados Unidos) y la debilidad institucional de América Latina y de otras partes del mundo en desarrollo (Mariani et al., 2007, p. 10).

Sobre el tema de la descoordinación de las políticas públicas el profesor André Noel Roth (2003, pp. 113-128) hace una valoración analítica al recrear la metáfora del Estado futbolista: los hinchas del fútbol reconocen que este deporte es tan fascinante porque simplifica una acción colectiva donde existe una perfecta división del trabajo. Habitualmente los jugadores de un equipo de fútbol pueden desempeñar cualquier posición en el campo de juego, al punto que cualquier integrante del equipo puede hacer goles. Por lo tanto, en este esquema tan flexible el asunto de la coordinación entre los actores se vuelve el objetivo primordial.

Y refiriéndose al nuevo modelo de Estado, el profesor Roth (2007, pp. 41-55) vuelve a hacer uso de la metáfora: *Del Estado relojero a un Estado futbolista*. La comparación ilustra el cambio de paradigma administrativo que explica los problemas de coordinación, en virtud de

que el Estado burocrático weberiano y su racionalidad pragmática-instrumental se fueron imponiendo en el mundo occidental e incluso en América Latina desde los años veinte y treinta del siglo pasado, haciendo que los temas de la coordinación no fueran relevantes porque estaban incorporados en una lógica altamente centralista y de engranajes claramente jerarquizados bajo un enfoque de política pública de tipo *top-down*.

El Estado, hoy en día, no ha dejado de ser empresario, lo que ha cambiado es su naturaleza. Lo que emerge es un *neoburocratismo público managerial*, viéndose el Estado a sí mismo como gerente, administrador y negociante en condiciones de liberalización y apertura de mercados. Esto no significa, *per se*, la desaparición del Estado como operador y ejecutor en la implementación de políticas públicas, pero pierde su poder monopólico.

Si se analiza el sector de la educación, lo que viene ocurriendo desde la década de los noventa es un enorme proceso de cambio institucional en materia de reglas que funcionan bajo la mercantilización de lo público (Varela, 2005), a tal punto que en la actualidad existen colegios en concesión que en una jornada son operadores privados y en la otra ofrecen servicios de educación pública; además, basta recordar que los colegios eligen el calendario (A o B) en el cual quieren operar, muy a pesar de la reglamentación pública actual.

Por su parte, la temática de la convergencia implica ver cómo se responde institucionalmen-

te a los problemas públicos o a problemas en contextos sociales similares. La respuesta se explica por el isomorfismo institucional (Powell y Dimaggio, 1999). Esto tiene que ver con lo que Weber llamaba racionalización burocrática. Según esta, las burocracias se expanden por todo el mundo no por la vía de una difusión en términos de aprendizaje, sino en la universalización de estándares en virtud de la naturaleza misma de los problemas. Este es uno de los supuestos básicos de esta teoría de la racionalización de la burocracia y la respuesta a la convergencia.

Al respecto, una de las respuestas más significativas al tema de la convergencia es la transferencia de políticas (*policy transfer*), vía mediante la cual se pueden documentar los aprendizajes, las experiencias internacionales, por ejemplo, a partir de consultorías, de visitas que permiten lo que los expertos llaman buenas prácticas; además se pueden extender a otras partes. Una muestra de ello es el sistema integrado de transporte masivo (SITM), cuyo ejercicio inició en Curitiba-Brasil en 1972, y se ha implementado en las ciudades capitales de Colombia y Latinoamérica (Pardo, 2008).

Existe otra acción relevante en la transferencia de políticas y es aquella que se da vía normas, reglas o condiciones de imposición o de adopción. Cuando los órganos multilaterales como la OCDE, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la ONU y el Banco Mundial apoyan mecanismos de desarrollo e infraestructura en los países miembros, les prestan dinero pero además de-

terminan la forma de financiación y de pagos, e inmediatamente les transfieren su política, es decir, “recetas” o modelos económicos, políticos, educativos y jurídicos de estricta aplicación y cumplimiento.

### III. TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS. FACTORES QUE DETERMINAN EL ACCESO Y LA PERMANENCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO

La política social es el pilar en el ejercicio político del Estado porque su intención debe corresponder a criterios de igualdad, justicia y equidad en el conjunto de la población. Bajo esta consideración, la Constitución de 1991 frente al derecho a la educación determinó las obligaciones del Estado respecto a la sociedad; estas a su vez han sido articuladas, ampliadas y complementadas con otras normatividades dentro del enfoque de transferencia de políticas (Tomasevski, 2004) y aplicadas a los programas de gobierno nacional, departamental y municipal. Tales obligaciones en el campo de la educación son:

- 1) *Disponibilidad*. (Asequibilidad). La educación como derecho social implica que los gobiernos deben asegurar su gratuidad y obligatoriedad para todos los niños y niñas en edad escolar en condiciones de igualdad y no discriminación. Asimismo, debe haber respeto a la diversidad, sobretodo de las minorías y de los indígenas. Actualmente se aplica en las instituciones públicas la cobertura educativa.

2) *Acceso*. (Accesibilidad). El derecho a la educación debe garantizar condiciones de accesibilidad material, geográfica y económica bajo el principio de inclusión social y no discriminación. Junto al acceso a la educación se debe implementar la alimentación escolar, la gratuidad, los subsidios a la asistencia escolar, los subsidios a la demanda educativa y el transporte escolar.

3) *Calidad*. (Aceptabilidad). Es una conceptualización holística en el entorno de las condiciones que se requieren para el mejoramiento de la calidad de la educación, como por ejemplo la infraestructura y la dotación de la institución escolar, la seguridad, el transporte, la mochila escolar, la alimentación, la salud y el capital humano de los maestros. Así mismo, la formación curricular para la medición en las pruebas Saber y Pisa. Entre las iniciativas de mejoramiento se encuentran programas para la cualificación profesional de maestras y maestros, la etnoeducación, el fortalecimiento de una segunda lengua (bilingüismo) y la implementación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)<sup>2</sup> al interior de los núcleos escolares.

4) *Permanencia*. (Adaptabilidad). Busca disminuir la deserción y la repitencia, además de fortalecer la permanencia en la educación. Entre sus políticas están: la inclusión social, entre ellas las víctimas del conflicto; la cultura tanto participativa como democrática

y el fortalecimiento del proyecto educativo institucional.

### **A. Evidencia para la ciudad de Cali**

La política de ampliación de cobertura educativa en la capital del departamento del Valle del Cauca se ha preocupado, básicamente, por incrementar la tasa de matrícula, es decir, el número de niños, niñas y jóvenes a los cuales se les oferta un cupo. Como se puede notar este es un enfoque condicionado, ya que re-direcciona la problemática en lo cuantitativo, pero no resuelve los factores sociales que impiden que los niños y las niñas asistan a la escuela, permanezcan en ella y alcancen los logros académicos.

Frente a esta visión cuantitativa e inmediatista de la cobertura, durante la administración de Angelino Garzón (2004-2007), por ejemplo, la Gobernación en su Política de escolarización integral para garantizar el derecho pleno a la educación, planteó como estrategia del programa Ampliación de cobertura utilizando infraestructura escolar sector oficial:

Optimizar la utilización de las plantas físicas, las dotaciones, el personal Directivo y Administrativo, garantizando mejor calidad en el servicio e inversiones significativas en la reparación y adecuación de las plantas físicas, dotación de las Instituciones Educativas además de, ofrecer a los estudiantes una “canas-

2. Una prueba de ello es el Programa TITA: educación digital para todos, implementado en la ciudad de Cali desde el 2015. Ver más en: <http://www.semcali.gov.co/index.php/nuestra-gestion/calida-educacion/tit-educacion-digital-para-todos>

ta educativa” que incluye los desayunos escolares, la mochila y el transporte escolar para hacer real el derecho a la educación de los niños, las niñas y los(as) adolescentes pobres del Departamento. (2007, diapositiva 5).

Y en la estrategia Fortalecimiento nutricional integral al escolar se lee:

Alimentación balanceada en DESAYUNOS Y ALMUERZOS ESCOLARES durante la jornada escolar para contribuir a la permanencia y mejor desempeño académico, ya que muchos niños y niñas no asisten a la escuela o la abandonan porque no tienen asegurada su alimentación en el hogar. (Diapositiva 11).

Por su parte, el Plan de Desarrollo (2008-2011) del alcalde Jorge Iván Ospina Gómez, titulado Para vivir la vida dignamente, en el artículo siete, programa Cali saludable y educadora, ítem 3.2.5 macro-proyecto Una nueva cultura educativa, presenta como meta a diciembre del año 2011 haber incrementado la cobertura escolar para niños y jóvenes en edades entre los 5 y 17 años, de 86.9% a 92% (Plan de Desarrollo 2008-2011 “Para vivir la vida dignamente”, p. 85).

Se entiende entonces que la alimentación escolar es una política pragmatista que busca la asistencia, la retención o la permanencia educativa y un mejor desempeño académico. Es más, la política instrumental de los desayunos escolares es solo una respuesta que contribuye a aliviar las restricciones económicas de la no asistencia o la deserción, es decir, esta po-

lítica busca contrarrestar las falencias que significa educarse bajo condiciones económicas nada favorables.

### ***B. Impacto de los desayunos escolares en la ciudad de Cali***

El programa de los desayunos escolares se viene implementando desde el año 2003, y en este participan la Secretaría de Educación Municipal en corresponsabilidad con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Gobernación del Valle del Cauca. Hasta la fecha se ha logrado cubrir los 90 centros educativos del municipio.

Para el análisis de esta temática se examinará el impacto de esta medida instrumental y su eficacia en el sector de la educación. Para ello se pidió información de tipo cuantitativo a la Secretaría de Educación Municipal de Cali, la cual la brindó de manera parcial. Así mismo, se realizaron algunas visitas a las escuelas de educación primaria ubicadas en la Comuna Uno, una zona de ladera en la cual habita población marginada y de alta vulnerabilidad, para observar el impacto que genera esta medida alrededor del entorno escolar.

Vale la pena resaltar que hasta la fecha no se ha realizado un estudio en la ciudad de Cali que aborde esta temática evaluativa,<sup>3</sup> y que este trabajo no ha tenido financiación por parte de ningún ente institucional.

3. El trabajo realizado hasta la fecha consistió en una encuesta sobre la percepción de las personas alrededor del programa, y fue elaborado por la Universidad Libre, Seccional Cali, en el 2006.

Ahora bien, los trabajos de Becker (1964) sobre el capital humano evidenciaron el papel de la educación como un medio para incrementar la productividad de la fuerza laboral, la calidad de vida y mejorar el ingreso. Desde hace unos cincuenta años en Latinoamérica se vienen implementando políticas locales de ayuda nutricional al interior de las escuelas con el propósito de aumentar los incentivos a las familias para que envíen sus hijos a estudiar (Vergara, 2011, p. 77).

La evidencia ha mostrado que estos programas han sido eficaces al lograr disminuir las tasas de repitencia y deserción escolar (Lockheed y Verspoor, 1991). En el ámbito académico, numerosas investigaciones han evidenciado el impacto de los programas de ayuda nutricional en el desempeño de los niños en las escuelas. En estos estudios se identifica lo siguiente:

i) La alimentación escolar contribuye a atenuar el hambre de corto plazo y mejora el desempeño de los niños en la escuela.

Los programas de alimentación desarrollados al interior de las escuelas impactan el rendimiento de los niños y niñas a través de cambios metabólicos, explicados por el mantenimiento de una fuente de energía que contribuye a las funciones cerebrales (Pollit, Jacobi y Cueto, 1996, p. 25). A menudo en las zonas más deprimidas de los países subdesarrollados los padres envían a sus hijos a la escuela sin darles un desayuno adecuado, esto conlleva que los niños no tengan la energía necesaria para que el

cerebro funcione, evidentemente esto dificulta las capacidades cognoscitivas. Estudios realizados en Filipinas muestran que la sensación de hambre en la escuela está correlacionada con menores niveles de éxito académico (Unesco, 1990, p. 30).

Esto demuestra que los programas de alimentación escolar aumentan los niveles de energía del organismo, con lo cual los niños asimilan mejor los conocimientos. Múltiples estudios han afirmado que se pueden tener mejoras en el desarrollo escolar de los menores a los que se les provee de ingesta alimenticia. En relación con esto, estudios en Jamaica plantean que los desayunos escolares en la educación primaria generan externalidades positivas sobre la deserción y sobre las pruebas en matemáticas (Powel, Grantham-McGregor y Elston, s. f.).

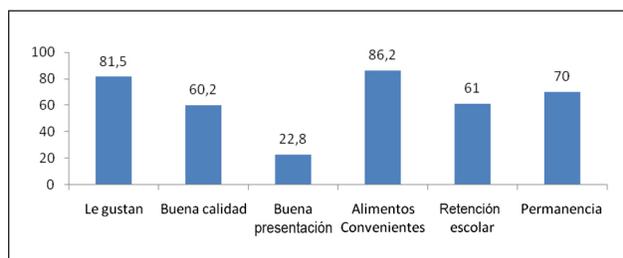
ii) Estos programas son alicientes para que los padres de familia envíen sus hijos a la escuela.

Los programas de alimentación escolar significan un ahorro para las familias, es decir, son un incentivo económico para los padres al ver reducido su gasto en alimentos. A nivel empírico, un estudio realizado en Burkina Faso, país de África Occidental (Moore y Kunze, 1994, p. 9) comprobó que la presencia de dicho programa se relacionaba con incrementos en la asistencia regular y menores tasas de repitencia. Así mismo, un estudio en Santo Domingo, capital de República Dominicana (King, 1990, p. 22),

demostró que la no ejecución del programa de alimentación escolar disparó la tasa de inasistencia escolar en un 25% en el año 1990.

La Universidad Libre, seccional Cali, en un estudio adelantado por el Programa de Economía en el 2006, mostró los resultados de los desayunos escolares en Cali.<sup>4</sup> Un 81,5 % dijo que le gustaban; un 60,2% respondió que eran de buena calidad y un 22,8% destacó la presentación. El 86,2% consideró convenientes los alimentos que les suministran, el 61% por ciento dijo que recibir los alimentos contribuye a retener al escolar en el aula y el 70,5% opinó que ayudan a disminuir el ausentismo de clases (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Percepción sobre el Programa de Fortalecimiento Nutricional



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta de Percepción " Universidad Libre (2006).

Las percepciones planteadas en el párrafo anterior sobre las distintas variables se aproxima

man mucho a las respuestas de la gente que convive alrededor de las escuelas de ladera en la Comuna Uno, específicamente en el sector de Terrón Colorado. Durante las visitas a las escuelas los padres de familia y los profesores plantearon lo siguiente:<sup>5</sup>

En términos generales, los padres de familia opinan que la alimentación escolar es buena, integral y un buen complemento en pro del desarrollo cognoscitivo; explican además que un niño bien alimentado se desarrolla bien en su área escolar. La mayoría de los padres dijeron tener en promedio dos hijos. Algunos son conscientes de la escasez de empleo y de las condiciones económicas en las cuales viven, alegan que se encuentran limitados porque no les pueden brindar a sus hijos alimentación alguna, por eso ven en esta política una opción de vida y una opción alimenticia. Muchos de los progenitores afirmaron haber sido beneficiarios en alguna época de su vida de los programas de alimentación escolar. Finalmente, el conjunto de padres de familia calificó el programa como excelente.

Por su parte, los maestros expresaron que es importante el esfuerzo que hace el municipio de Cali con respecto a las ayudas para los niños; recalcaron constantemente que para muchos este desayuno es la primera alimen-

- La muestra fue adelantada entre 400 niños, niñas, adolescentes, padres de familia y directivos académicos de diez instituciones educativas, con el fin de establecer su percepción sobre el Programa de Fortalecimiento Nutricional de Desayunos Escolares y valorar las metas propuestas por esta iniciativa.
- Las escuelas visitadas fueron: José Holguín Garcés, Villa del Mar, Ana María Lloreda, Ulpiano Lloreda, José Acevedo y Gómez, Marice Sinisterra e Isaías Gamboa. La metodología aplicada fue una entrevista de carácter informal o no estructurada, dada la escasez de tiempo tanto de los profesores como de los padres familia.

tación del día y en el mejor de los casos la única; señalaron que la política es buena porque hay niños que no tienen un hogar constituido o cohesionado, otros no tienen padres que les asistan alimentación, de ahí que la escuela sea el eje del desarrollo integral del niño. En razón a esto, algunos profesores afirmaron que el programa es una bendición y desean a su vez que la política alimentaria se expanda por todo el territorio nacional. Como el programa lo consideran bueno, los mismos profesores se encargan de su veeduría, a tal punto que eligen las cestas alimentarias más nutritivas y más balanceadas. Asimismo, coincidieron en que las raciones alimenticias son un aporte que mejora el índice de asistencia a la escuela y el rendimiento académico.

Entre otros aspectos los docentes plantearon que la alimentación escolar soluciona una necesidad prioritaria que los niños tienen en sus casas, que la gratuidad en la alimentación y la educación es excelente, con lo cual se incrementa el bienestar social de la comunidad. Finalmente, comentaron que ellos, alguna vez durante su vida escolar, fueron beneficiarios de esta política alimentaria.

Dentro de los elementos que desarrollan el entorno se encontró que las señoras que preparan los desayunos son capacitadas por el Sena.

#### IV. RESULTADOS

En la evaluación de las políticas públicas la eficiencia se establece por el logro de los ob-

jetivos de un determinado programa minimizando los costos (monetarios o no monetarios) en los que se incurre. En la planeación de políticas es necesario distinguir las metas operativas del programa de sus objetivos finales. Las metas operativas (por ejemplo 2.000 raciones de desayunos) son aquellas a través de las cuales se busca incidir sobre las variables que constituyen propiamente los objetivos del programa, por ejemplo, nivel nutricional, asistencia a la escuela, reducción de la deserción, etc.

Al evaluar las metas de la política se está evaluando la eficacia del programa para alcanzar sus metas operativas. Esta evaluación se centra más sobre la implementación del programa. En cambio, si lo que se quiere conocer es el impacto de un programa sobre las variables objetivo se examina la efectividad. Asimismo, el costo por beneficiario consiste en dividir el costo total de la ejecución del programa entre el número de beneficiarios. En últimas, el análisis costo-efectividad compara los costos de un proyecto con los beneficios resultantes (no expresados en la misma unidad de medida). Por lo tanto, los beneficios implicados o generados se toman tal como resultan de la aplicación del programa.

Respecto a la ciudad de Cali, proveer un alimento para los niños y niñas que asisten a los planteles educativos es una de las prioridades. Es por esto que la Secretaría de Educación Municipal ha liderado el Programa de Alimentación, en el cual para el año 2010 se invirtieron 3.305 millones 446.005 pesos para atender a

46.809 niños y niñas de la zona urbana y rural del municipio (Alcaldía de Santiago de Cali, 2011).<sup>6</sup>

La tabla 1 presenta el costo anual por beneficiario para el año 2010.

Tabla 1. Costos por beneficiarios, 2010

Costo total	3,305'446,005
Beneficiarios	46,809
Costo por beneficiario	70.615

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Educación Municipal. Cálculos propios.

La tabla 2 muestra el costo diario por beneficiario, el cual resulta de dividir el costo total por el número de días de escolaridad, que son aproximadamente 180 días al año.

Tabla 2. Costo diario por beneficiario, 2010

Costo total diario	18'363,588
Beneficiarios	46,809
Costo por beneficiario	392

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Educación Municipal. Cálculos propios.

Cuatro años después se triplicó el número de beneficiarios como también sus costos (*El*

*País*, 2014). La tabla 3 resume el nuevo costo anual por beneficiario.

Tabla 3. Costos por beneficiario, 2014

Costo total	29,000'000,000
Beneficiarios	167,000
Costo por beneficiario	173.653

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Educación Municipal. Cálculos propios.

Tabla 4. Costo diario por beneficiario, 2014

Costo total diario	161'111,112
Beneficiarios	167,000
Costo por beneficiario	965

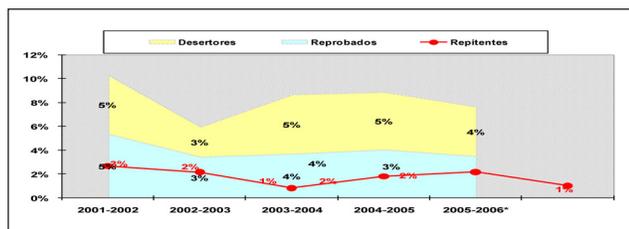
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Educación Municipal. Cálculos propios.

Pasados cuatro años el programa aumentó sus costos en un 60% y el número de estudiantes creció en 73%.

Ahora se analizará el impacto del programa sobre la deserción y la reprobación escolar. La eficiencia del sistema educativo en la primaria entre los años 2001-2006 puede verse en la gráfica 3. Como se observa, el número de aprobados sigue siendo bastante significativo pues oscila entre 90% y 92%, mientras el número de reprobados, desertores y repitentes disminuyó cerca de un punto porcentual.

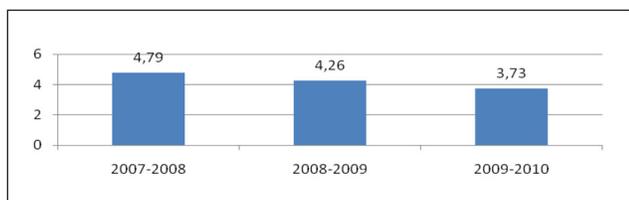
6. Al respecto Mario Hernán Colorado, jefe de la cartera educativa, afirmó: "Hemos hecho una apuesta por el mejoramiento de la calidad de la educación y la calidad de vida de nuestros niños".

**Gráfico 3. Eficiencia del sistema educativo en la primaria, 2001-2006**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Educación Municipal.

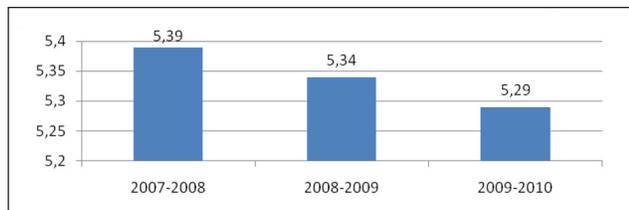
**Gráfico 4. Tasa de deserción en las instituciones oficiales, 2007-2010**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Educación Municipal.

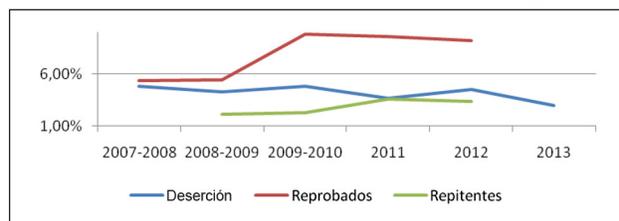
Durante el periodo 2007-2010 la deserción de las instituciones oficiales de Cali tuvo una disminución de 1.06%, es decir, el impacto de la alimentación terminó siendo positivo, dado que incidió en que esta disminuyera a razón de medio punto porcentual. Así mismo, la tasa de reprobación disminuyó 0.1% pues el 99.95% aprobaron el año escolar y muy pocos repitieron el grado escolar (ver gráfico 5).

**Gráfico 5. Tasa de reprobación en las instituciones oficiales, 2007-2010**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Educación Municipal.

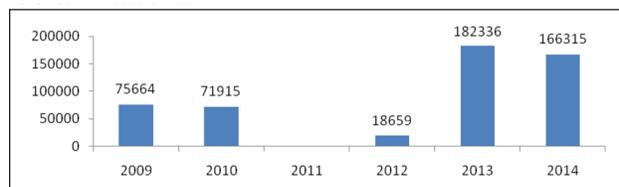
**Gráfico 6. Deserción, reprobación y repitencia sector oficial, 2007-2013**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Educación Municipal.

Como se observa en la gráfica 6, entre los años 2007 al 2013 la tasa de deserción media fue del 4.2%, y la tendencia fue disminuyendo del 5% al 3%.

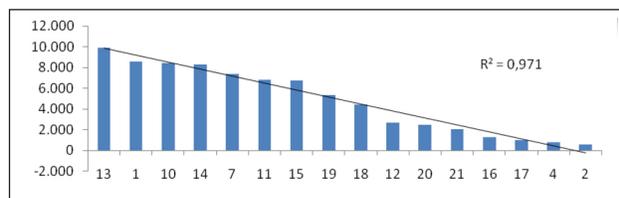
**Gráfica 7. Estudiantes beneficiados con raciones alimenticias, 2009-2014**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Educación Municipal.

En términos generales puede decirse que el programa de desayunos escolares ha sido una política incremental que tiene un impacto positivo sobre las variables deserción, reprobación y aprobación, con lo cual la política es efectiva.

**Gráfica 8. Estudiantes beneficiados con raciones alimenticias en las instituciones escolares oficiales de Cali, según estrato**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Educación Municipal.

Como se aprecia en la gráfica 8, existe una relación inversa entre los estudiantes beneficiados por el programa y el estrato, es decir, a menores necesidades resueltas mayor es la ejecución del programa; el grado de correlación es del 98.5%. La eficacia de los desayunos escolares según la gráfica se distribuye espacialmente entre el Distrito de Aguablanca, comunas 13, 14, 7, 11, 15, 12, 16 y 21 y las comunas de la zona de ladera occidental 1, 19, 18 y 20.

Con todo lo planteado se ratifica que el programa de los desayunos escolares es *eficaz* en sus objetivos. En síntesis, se puede notar que la política instrumental de los desayunos escolares en la ciudad de Cali es:

- 1) Eficaz respecto a su implementación, ya que se focaliza en los sectores más vulnerables y de mayores necesidades insatisfechas, como son el sector de ladera, el Distrito de Aguablanca y los corregimientos de la zona rural.
- 2) Es efectiva, lo cual se ve reflejado en la reducción de las tasas de deserción y reprobación, lo que a su vez incrementa la asistencia, la permanencia, la retención educativa y, por ende, genera un mejor desempeño académico.

Tales evidencias permiten afirmar que la ampliación de cobertura es un objetivo de los formuladores de la política, más no es la variable dependiente en la política instrumental. Asimismo, la política pública instrumental de los desayunos escolares al ser eficaz, eficiente y

efectiva, cumple finalmente su objetivo porque crea valor público y además maximiza el bienestar social de la comunidad caleña.

## V. CONCLUSIONES

La política tiene como propósito mejorar el imaginario con relación al valor público que percibe la sociedad sobre sus instituciones. En materia educativa, Colombia ha tenido a lo largo de su historia importantes avances, ya que se han implementado una serie de políticas instrumentales que han permitido que un gran porcentaje de población sea beneficiada en diferentes aspectos, con el objetivo de paliar diversas problemáticas. La ayuda que representa este tipo de políticas frente al mercado autorregulado se ha encaminado a contener y aliviar la pobreza bajo condiciones de desigualdad; en cuanto a educación las acciones tienden a garantizar la asequibilidad, estabilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

En el caso de los desayunos escolares en la ciudad de Cali, esta política pública ha permitido asegurar la suficiencia alimenticia de los estudiantes beneficiados, trayendo consigo externalidades positivas en cuanto a asistencia escolar, así como disminución en la deserción y el abandono escolar. El cumplimiento por parte de los organismos encargados de ejecutar la política conlleva la responsabilidad frente al logro de los indicadores en materia de educación, como tasa de matrícula, tasa de deserción, entre otros aspectos que exigen mejoras por parte del Ministerio de Educación.

Como se pudo establecer, los desayunos escolares dada su orientación y focalización son considerados apropiados, por su contribución a los estudiantes en cuanto a la opción de vida y alimenticia. La eficacia de esta política es corroborada al centrar su implementación en los sectores pobres, tales como los cerros bajos de la ciudad, el Distrito de Aguablanca y la zona rural; a la vez, es eficiente en relación a sus costos; y es efectiva porque impacta positivamente en la disminución de la tasa de deserción y de reprobación, aumentando con ello la asistencia, la permanencia, la no repitencia y la retención educativa, así como el desempeño académico de la población en tratamiento.

### Referencias

1. Alcaldía de Santiago de Cali. (2008). *Plan de Desarrollo 2008-2011. "Para vivir la vida dignamente"*. Obtenido de cali.gov: <http://www.cali.gov.co/-publico2/-documentos/planeacion/plandesarrollo2008-2011.pdf>
2. Alcaldía de Santiago de Cali. Secretaría de Educación Municipal. (9 de febrero de 2011). *Desayunos escolares en Cali, un programa líder en inclusión*. Recuperado el 12 de noviembre de 2015 de cali.gov: [http://www.cali.gov.co/publicaciones/desayunos\\_escolares\\_en\\_cali\\_un\\_programa\\_lider\\_en\\_inclusin\\_pub](http://www.cali.gov.co/publicaciones/desayunos_escolares_en_cali_un_programa_lider_en_inclusin_pub)
3. Ardila Roa, E. (2013). *Prácticas ilegítimas en la gestión pública colombiana –Estudio del caso: grupo Nule*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
4. Becker, G. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education* (Second ed.). New York: Columbia University Press for National Bureau of Economic Research.
5. Departamento del Valle del Cauca. (2004). *"Vamos juntos por el Valle del Cauca". Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007*. Cali: Gobernación del Valle del Cauca.
6. Devlin, R. y Moguillansky, G. (2009). *Alianzas público privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
7. El País.com.co. (8 de agosto de 2014). 167 mil estudiantes de Cali se benefician de los desayunos escolares: Secretaría de Educación. Recuperado el 12 de noviembre de 2015 de elpais: <http://www.elpais.com.co/-elpais/-cali/noticias/programa-desayunos-escolares-beneficia-167000-estudiantes-oficiales>
8. García Jiménez, J. P. y Padilla Realpe, Y. A. (2014). Retos de la Administración Distrital en la recolección y disposición de residuos sólidos. *Econografos*, (63).1-38.
9. Gentili, P. (1997). El consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina. *Archipiélago*, (29), 56-65.

10. Helg, A. (1987). *La educación en Colombia: 1918-1957. Una historia social, económica y política*. Bogotá: Fondo Editorial Cerec.
11. King, J. (1990). *Evaluation of school feeding in the Dominican Republic*. Dominican Republic: Fundación Care.
12. Lockheed, M. y Verspoor, A. (1991). *Improving Primary Education in Development Countries*. Washington: World Bank. Oxford University Press.
13. Mariani, R. et al. (2007). *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
14. Moore, E. y Kunze, L. (1994). *Evaluation of Burkina Faso school feeding program catholic relief services*. (Consultant report).
15. Noguera Ramírez, C. E. (2004). La política para el mejoramiento de la educación: ¿igualdad de oportunidades o discriminación? En *Políticas Públicas y Derechos Humanos en Educación*. Memorias Foro Nacional. Bogotá: Pretextos Limitada.
16. Pardo, C. F. (2008). Los cambios en los sistemas integrados de transporte masivo (SITM) en ciudades de América Latina. *Boletín Fal*, (259).
17. Pollit, E., Jacoby, E. y Cueto, S. (1996). *Desayuno escolar y rendimiento: a propósito del programa de desayunos escolares de Foncodes en el Perú*. Lima: Apoyo.
18. Powel, C., Grantham-McGregor, S. y Elston, M. (1983). An evaluation of giving the Jamaican Government school meal to a class of children. *Human Nutrition- Clinical Nutrition*, 37(C), 381-388.
19. Powel, W. y DiMaggio P. (Edits.). (1999). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University Chicago Press.
20. Roth Deubel, A.-N. (2003). Introducción para el análisis de las políticas públicas. *Cuadernos de Administración*, 19(30).
21. Roth Deubel, A.-N. (2007). Los retos del gobierno multinivel y compartido para las políticas públicas. Del Estado relojero al Estado futbolista. *Cuadernos de Administración*, 22(36-37), 41-56.
22. Safford, F. (1976). The Ideal of the Practical, Colombia's Struggle to Form a Technical Elite. *The Americas*, 33(4), 687-689.
23. Tomasevski, K. (Enero 25 de 2004). *Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación. Misión a Colombia*. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social.
24. Unesco. (Enero de 1990). *The Effects of Breakfast on the School Performance and*

*Growth of Children with Differing Nutritional Status*. Paris: Unesco.

25. Vallejo, C. (1992). *La descentralización de la educación en Colombia. Antecedentes históricos*. Bogotá: Mimeo.

26. Varela Barrios, E. (2005). *La mercantilización de lo público*. Cali: Editorial Universidad del Valle. Facultad de Ciencias de la Administración.

27. Vargas Velásquez, A. (2000). *Notas sobre el estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.

28. Vergara Varela, R. (2011). *Análisis de la política pública de los desayunos escolares en la ciudad de Cali (2010). Una aproximación multidisciplinar*. Santiago de Cali: Programa de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos, Instituto de Educación y Pedagogía (IEP), Universidad del Valle.