

# **LA TOMA DE DECISIONES EN LA POLITICA SOCIAL, UNA APROXIMACIÓN AL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR<sup>1</sup>**

## **DECISION MAKING IN SOCIAL POLICY, AN APPROACH TO THE SCHOOL FEEDING PROGRAM**

Maria Eugenia Rodriguez Vásquez<sup>2</sup>

Cesar Mahecha<sup>3</sup>

### **Resumen**

En el proceso de formulación de herramientas de gestión pública (Políticas, programas y proyectos, etc.) es importante tener presente el proceso de la toma de decisiones, el cual es un aspecto fundamental para conocer la manera en cómo los sujetos que conforman el gobierno de turno vislumbran las situaciones socialmente problemáticas, ya que esto permite conocer que tan acertadas serán las alternativas, cuál es su perspectiva sobre los actores, y cómo articulan la experiencia a los marcos teóricos en desarrollo.

Es debido a lo anterior, el presente artículo de reflexión realiza una aproximación al proceso de toma decisiones con base en los planteamientos de Charles Lindblom (1992; En Aguilar, 1992) a partir del caso del Programa de Alimentación Escolar – PAE en Colombia, para lo cual expone un breve contexto sobre dicho programa,

---

<sup>1</sup> Artículo de reflexión.

<sup>2</sup> Maestrante en Políticas Públicas, Facultad de Ciencias de la Administración. Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos, Instituto de Educación y Pedagogía, Universidad del Valle. Correo: maria.rodriguez.vasquez@correounivalle.edu.co

<sup>3</sup> Maestrante en Políticas Públicas, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle. Economista, Universidad Autónoma de Occidente. Correo: cjmahecha@hotmail.com

sobre la idea del proceso de decisión y el modelo incremental de toma de decisiones, para finalizar relacionando el modelo con la realidad que se logra vislumbrar.

## **Palabras clave**

Toma de decisiones, Incrementalismo, Programa de Alimentación Escolar, Política Social.

## **Summary**

In the process of formulating public management tools (policies, programs and projects, etc.) it is important to keep in mind the decision-making process, which is a fundamental aspect to know how the subjects that make up the government of turn they see the situations socially problematic, since this allows to know how well the alternatives will be correct, what is their perspective on the actors, and how they articulate the experience to the theoretical frameworks in development.

It is due to the above, the present article of reflection makes an approximation to the process of decision making based on the approaches of Charles Lindblom (1992; In Aguilar, 1992) from the case of the School Feeding Program - PAE in Colombia, for which exposes a brief context about this program, about the idea of the decision process and the incremental model of decision making, to conclude by relating the model to the reality that we can see.

## **Keywords**

Decision making, Incrementalism, School Feeding Program.

**JEL: I20, I28, I29, I30, I38.**

## INTRODUCCIÓN

Colombia presenta un déficit en seguridad alimentaria y nutricional, que de acuerdo con cifras de Díaz et al (2011: 738) corresponde al 42,7% de los hogares, por lo cual es necesaria la implementación de herramientas de gestión pública en pro de la atención integral, entre estos el Programa Alimentación Escolar - PAE.

En el marco normativo del país se encuentra que la Constitución Política establece en su artículo 44 entre los derechos fundamentales de los niños la alimentación, asimismo en el artículo 67 la educación como un derecho a garantizar mediante estrategias que brinden condiciones para el acceso. En cuanto al ámbito normativo sobre el tema del programa de alimentación escolar, se encuentra en la Ley 1098 de 2006, código de infancia y adolescencia, la responsabilidad estatal en los diferentes niveles territoriales sobre la protección integral de los niños, niñas y adolescentes – NNA, y la garantía de sus derechos y libertades.

Dicha ley estipula el aseguramiento de los medios y condiciones para garantizar la permanencia en el sistema educativo, y plantea el diseño de estrategias para la prevención y control de la deserción, y la expulsión de los NNA del sistema educativo. Lo cual da cuenta de la garantía de la realización y/o ejecución de estrategias como el Programa de Alimentación Escolar, PAE; que tienen en su deber ser una función para paliar los resultados negativos en los indicadores educativos como son las tasas de matrícula, permanencia y deserción. Junto con esta norma, resalta la Ley 1450 de 2011, Plan de Desarrollo Nacional 2010 – 2014, y posteriormente, el Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 16432 de octubre del mismo año, los cuales hacen parte y consolidan el proceso de decisión que se ha trazado sobre el Programa de Alimentación Escolar – PAE, y al cual se aproximara este documento.

## EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR – PAE

Los programas de alimentación escolar en Colombia no son medidas innovadoras para la promoción de la retención educativa, han formado parte de la política social desde el año 1926 creándose en Boyacá, siendo manejados en inicio por el Ministerio de Educación, quien posteriormente con la creación en el año 1968 del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF traslada dicha función a este ente (Hoyos, 2015: 3 – 4). De acuerdo con la Unión Temporal G/Exponencial – CINDE (2013: 12 - 29) el PAE atiende alrededor de cuatro millones de estudiantes de colegios oficiales, lo que equivale el 56% de la población de estudiantes de instituciones educativas públicas; en un periodo de 180 días calendario, con una inversión anual de alrededor de un billón de pesos, que equivalen al 0.19% del PIB para el 2010, año en el que en el Valle y Bogotá se contó con un 70% de cobertura, seguidas por Pacífico (56%), Atlántico (51%) y la zona Central (43%).

Para el año 2011, el programa cubría a 28.997 sedes educativas del sector oficial, el 80% del total que era igual a 36.148 sedes, de igual modo 80% del costo del PAE hacía referencia a las 700 toneladas diarias de alimento, para una población tratamiento cuya edad promedio era igual a 8.7 años (Hoyos, 2015: 3 – 4). Es importante destacar que dicha población para el año 2012 presentaba una distribución socioeconómica donde el 87% de los beneficiarios pertenecía a los estratos 1 (55%) y 2 (32%).

Tabla 1. Estrato socioeconómico beneficiarios PAE

	Proporción	Error Estándar	Intervalo de Confianza 95%	
Estrato 1	55%	0.01	0.52	0.57
Estrato 2	32%	0.01	0.29	0.34
Estrato 3	6%	0.01	0.04	0.08
Estrato 4	0%	0.00	0.00	0.01
Estrato 5	0%	0.00	0.00	0.00
Estrato 6	7%	0.00	0.06	0.08
Total	100%			

Fuente: Encuesta de Beneficiarios PAE 2012. G/Exponencial - CINDE

Fuente: Unión Temporal G/Exponencial – CINDE (2013: 37)

Ahora bien, el PAE es una estrategia diseñada para fortalecer la política de permanencia escolar, brindando un complemento alimenticio como parte de la atención integral a los niños, niñas y adolescentes – NNA registrados en el Sistema de Matricula SIMAT en las instituciones oficiales, tanto del área rural como en la zona urbana (Subdirección de Permanencia, s.f.). Como respuesta a la retención educativa la Encuesta Nacional de Deserción presento que la alimentación escolar hace parte de los factores importantes para la permanencia, a lo cual la implementación del programa incidió en que la deserción intra–anual pasara de 8% en el año 2002 a 4.3% en el año 2012 (Ministerio de Educación Nacional, s.f). De igual forma, del año 2010 al 2013 se reporta una disminución de 4.89% a 3.62% en la deserción, como una disminución de la brecha urbano–rural igual a una cobertura neta de 7 puntos porcentuales entre los años 2010 y 2013, pasando de 15.5 a 8.53 (Ministerio de Educación Nacional, 2014: 10).

Con respecto a los enfoques del programa, el PAE presenta tres enfoques: de derechos, con el objeto de garantizar la protección integral de los NNA; diferencial, que tiene en cuenta los derechos, necesidades, condiciones específicas que presentan los NNA dentro de un grupo poblacional, étnico, y/o características o circunstancias de vulnerabilidad; y territorial, que plantea un proceso integral y concertado entre los actores y entes de diversos niveles territoriales, en busca de una planificación que atienda las necesidades específicas de los territorios con base en sus recursos y posibilidades (Ministerio de Educación Nacional, 2015; En Kujar et al, 2016: 9 - 11).

En cuanto a financiación, con base en la Unión Temporal G/Exponencial – CINDE (2013: 25 - 26), en el periodo comprendido entre los años 2003 y 2010 los recursos ejecutados por el programa se multiplicaron por cuatro, proviniendo de diferentes fuentes de financiación como lo expresa la tabla 2; donde para el año 2010 el ICBF respondía por alrededor de la mitad de estos, el 44%, asimismo, las entidades

territoriales a través de aportes de destinación obligatoria previstos por la ley, más aportes que asignan los municipios de las participaciones en educación y salud representaban el 21%, de igual manera, mediante los recursos del Sistema General de Participaciones de libre destinación se obtuvieron el 16% y se contó con un 6% de aporte de los departamentos.

Tabla 2. Financiación del PAE 2003 – 2010 (Millones de pesos del 2010)

Fuentes de Financiación	2003	2005	2006	2008	2010
ICBF	134,919	159,482	262,555	357,302	465,626
Educación, salud y alimentación	61,401	77,656	85,911	232,098	219,713
Libre destinación	44,146	76,418	115,393	169,609	167,030
Departamentos	17,370	40,591	31,080	85,787	61,910
Regalías**	4,739	8,363	11,250	28,212	61,334
Otras fuentes*	20,197	32,274	38,130	116,210	38,911
Propósito general	11,937	18,605	20,512	25,326	35,302
Recursos capital propios	0	0	0	10,890	3,193
<b>Total</b>	<b>296,713</b>	<b>415,393</b>	<b>566,837</b>	<b>1,027,442</b>	<b>1,055,029</b>

Fuentes: Ejecuciones SICEP - DNP-DDT, e ICBF. Cálculos G|Exponencial - CINDE

No incluye 2004 y 2007 por problemas de datos de origen

\* Municipios ribereños, Destinación específica, Crédito, Cofinanciación nacional, Aportes departamentales, Otros recursos, Recursos propios, Fosyga, Impuesto oleoducto y gaseoducto, Etesa, cofinanciación municipal, Escalonamiento, FAEP, Fondos Departamentos Córdoba y Sucre, Total cuentas por pagar, Agua potable y saneamiento, Municipios crecimiento superior 4%

\*\* Fondo Nacional de Regalías, Regalías directas, Regalías y compensaciones, Regalías ICBF, Regalías, Regalías y compensaciones ICBF

Fuente: Unión Temporal G/Exponencial – CINDE (2013: 25)

Por otra parte, para los años 2013 y 2014 el aporte de la nación aumento para el Programa de Alimentación Escolar, pasando de 4.073.708 raciones a 4.331.020, incrementando en la modalidad almuerzo, y disminuyendo en la ración de desayunos (Tabla 3.). Para la implementación y ejecución del PAE, el Ministerio recibió una asignación presupuestal de \$766.480 millones de pesos para atender durante 11 meses a los beneficiarios, y se apropiaron para la vigencia 2015 más de \$115.829 millones adicionales en concordancia con lo estipulado en el CONPES 151 de 2011, para cofinanciar el PAE en las entidades territoriales que ejecutan con recursos provenientes de regalías (Ministerio de Educación Nacional, 2014: 28 - 118).

Tabla 3. Aportes Nación

Año 2013 (A partir del 9 de septiembre)				Año 2014			
Modalidad de ración	Total raciones	Valor del aporte del MEN por ración	Inversión (Millones)	Modalidad de ración	Total raciones	Valor del aporte del MEN por ración	Inversión (Millones)
Desayuno	3.195.694	\$ 906,4	\$ 143.638	Desayuno	2.695.511	\$ 933,6	\$ 832.564
Almuerzo	878.014	\$ 1.232,9		Almuerzo	1.635.509	\$ 1.269,9	
	4.073.708				4.331.020		

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, s.f.

Ahora bien, en el transcurso del año 2015 a la vigencia 2016 por decisión del Ministerio de Educación Nacional ocurren variaciones en el tema de la financiación, emitiéndose por su parte el Decreto 1852, que modifica la asignación de recursos del programa para las entidades territoriales, específicamente las de categoría especial y las certificadas; así, se pasó de tener en el año 2014 por parte del Gobierno recursos totales iguales a 1.175.579 millones de pesos para las 95 entidades territoriales certificadas a en el año 2015, 821.139 millones de pesos; y en el año 2016, 674.000 millones (Revista Semana, mayo 4 de 2016). La decisión de realizar dicha modificación se abordara en el siguiente apartado.

## **PROCESOS DE DECISIÓN EN POLÍTICA SOCIAL: EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR – PAE.**

De acuerdo a la ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos”, en el párrafo 4 del artículo 136 de dicha norma se trasladan las funciones sobre el PAE del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al Ministerio de Educación Nacional:

*“con el fin de alcanzar las coberturas universales en el programa de alimentación PAE, el gobierno nacional traslada del ICBF al MEN la orientación, ejecución, articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales.*

*Para el efecto, el MEN realizará la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnicos-administrativos, de los estándares, y de las condiciones para la prestación del servicio para la ejecución del Programa, que serán aplicados por las entidades territoriales, los actores y operadores del programa. **El PAE se financiará con recursos de diferentes fuentes. El MEN cofinanciará sobre la base de los estándares mínimos definidos para su prestación, para lo cual podrá celebrar contratos de aporte en los términos del artículo 127 del Decreto 2388 de 1979 y promoverá esquemas de bolsa común con los recursos de las diferentes fuentes que concurren en el financiamiento del Programa.***

***Las entidades territoriales podrán ampliar cupos y/o cualificar la complementación con recursos diferentes a las asignaciones del SGP. En ningún caso podrá haber ampliación de coberturas y/o cualificación del programa, mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar dicha ampliación y/o cualificación.<sup>4</sup>*** (Ley 1450 de 2011, parágrafo 4 del artículo 136).

A partir de esta norma, se inicia un proceso de reformulación en el ciclo del PAE, para lo cual además de los esquemas de trabajo plantados por el Ministerio se realizó en el año 2015 por este agente una modificación a la Ley 1450 de 2011, para cumplir con el esquema de cofinanciación planteado en la norma y descentralizar el

---

<sup>4</sup> Negrillas puestas por los autores del documento.



programa de alimentación hacia las entidades territoriales, dejando sin recursos a Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali y Medellín, por tener categoría especial (El Heraldó, 2015).

En el ciclo del programa se deciden pequeñas acciones a partir de un esquema de trabajo planteado por el Ministerio de Educación (s.f.), en el cual se pueden identificar y postular una serie de fases: la primera con un periodo de transición entre 2013 y 2014, y una segunda fase a partir de agosto de 2014 hasta 2015. Realizando decisiones escaladas y marginales con el objeto de buscar mayor descentralización y con esto la cofinanciación anteriormente planteadas.

**FASE 1:**

*En 2013 se decide mantener los lineamientos técnicos, establecidos por el ICBF, así como la cobertura que el Instituto planteo para dicho año; de igual modo mantener el valor del aporte para el complemento alimentario que reconoce el ICBF.*

*Para el 2014 se decide aumentar las raciones para universalizar atención y transición y primaria; y aumentar 3% el valor del aporte para el complemento alimentario que reconoce el ICBF.*

**FASE 2:**

*Se decide incorporar ajustes en lineamientos de acuerdo con resultados de consultoría de la Universidad Nacional.*

*Se tramitan vigencias futuras especiales para ejecutar el PAE desde julio 2014 hasta diciembre 2015, y se suscriben convenios entre MEN y las entidades territoriales. (Ministerio de Educación, s.f.).*

A partir de los desarrollos realizados desde el año 2013 el Ministerio de Educación ha buscado que el Programa de Alimentación Escolar sea cofinanciado por la entidades territoriales, para lo cual recurre a una tercera fase de pequeñas decisiones, en la cual además de reducir como se expuso de antesala a las fases

el presupuesto de una vigencia a otra para el PAE, exige mediante la expedición de un decreto la responsabilidad de los entes.

### **FASE 3:**

*En el año 2015, Se decide transferir al finalizar la vigencia 2015 a las entidades territoriales 78 mil millones de pesos a ejecutarse en 2016 como apalancamiento de las vigencias futuras. Por otra parte, del Sistema General de Participaciones se asignaron 100 mil millones de pesos adicionales a lo mencionado anteriormente. Finalmente, se distribuirán 100 mil millones de pesos más de recursos de inversión, pendientes por girar desde el Ministerio de Hacienda (Ministerio de Educación, enero de 2016).*

*Se decide expedir el Decreto 1852 de 2015 y la resolución 16432 del mismo año, para reglamentar básicamente la responsabilidad compartida y la articulación de todos los actores, al igual que la cofinanciación a través de una bolsa común, en la que deben confluir diferentes fuentes de financiación (El Heraldo, 2015).*

Todas estas micro decisiones consolidan la decisión macro de trasladar el Programa de Alimentación Escolar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al Ministerio de Educación, para lo cual se requiere descentralización del programa bajo un esquema de cofinanciación a través de una bolsa común, por parte de las Entidades Territoriales y otras fuentes de financiación; además de ser parte del proceso de transito de un ente a otro, esta decisión se toma, de acuerdo con el entonces viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media, Víctor Saavedra, *luego de evaluar que muchas entidades no aceptaron recibir recursos del Ministerio en el año 2015 debido a que ejecutaron recursos propios o de regalías en programas paralelos, presentando desarticulación, falta de control en la operación y en ocasiones doble atención en una institución educativa (El País, 2015);* otras por su parte, teniendo recursos para el programa de alimentación no estaban cofinanciándolo (El Heraldo, 2015).

## ACTORES INVOLUCRADOS EN LA TOMA DE DECISIONES

Como plantea Catherine Gremiòn (En Müller, 2010: 89 - 100) existe un medio decisional central, el cual forma parte de cuatro círculos de decisión: el núcleo duro, el de las administraciones sectoriales, el de los socios externos, y los órganos políticos. En el primero transitan todas las decisiones, con actores específicos (presidente – ministerios); el segundo interviene cuando su campo de acción está implicado; y el tercero, se refiere a gremios, organizaciones sociales, empresas públicas y privadas.

Para este caso, los actores involucrados en la decisión se encuentran integrados en el núcleo duro, siendo el Ministerio de Educación Nacional el encargado de decidir y expedir el Decreto 1852 de 2015, donde se establece *cómo se busca mayor coordinación y reglamenta la implementación, contratación y seguimiento del PAE, teniendo como principios básicos la responsabilidad compartida y la articulación de todos los actores, al igual que la cofinanciación a través de una bolsa común, en la que deben confluir diferentes fuentes de financiación: recursos transferidos por el Ministerio, los del Sistema General de Participaciones, regalías y los que asignen para este fin cada una de las entidades territoriales certificadas* (El Heraldo, Noviembre 9 de 2015).

Ahora, el encargado específico dentro del Ministerio de la temática del Programa de Alimentación Escolar – PAE es el Viceministerio de Educación Prescolar, Básica y Media, donde se encuentra la Dirección de Cobertura y Equidad, integrada por las Subdirecciones de Acceso y Permanencia<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Ver: Ministerio de Educación Nacional, Recuperado de (abril 1 de 2018): <https://www.mineducacion.gov.co/portal/Ministerio/Informacion-Institucional/151216:Organigrama>

De igual manera, es importante destacar bajo los supuestos de Gremiòn (Ibíd: 100) que dado que en la decisión se plantea “*la responsabilidad compartida y la articulación de todos los actores, al igual que la cofinanciación a través de una bolsa común, ...*” (El Heraldo, Noviembre 9 de 2015) es fundamental conocer para trabajos posteriores la red intergubernamental de actores, que integra en el plano horizontal a las autoridades locales o territoriales, lo cual permitirá hacer un análisis incremental integral acogiendo los tres tipos de análisis: el simple, que considera alternativas que varían incrementalmente de lo establecido; el desarticulado, en sí el método de comparaciones sucesivas; y el estratégico, que expresa un análisis limitado a estrategias calculadas deliberadamente para simplificar problemas; que plantea Lindblom (1992: 229 – 246) (Grafico 1.).

Grafico 1. Análisis Incremental



Fuente: Elaboración propia con base en Lindblom (1992).

## MODELO DE ANÁLISIS PARA LA TOMA DE DECISIONES: EL MODELO INCREMENTAL

El proceso de toma de decisiones ha sido teorizado por diferentes autores respondiendo a esquemas de decisión o racional, o a la crítica a estos; empero,

para este caso se está de acuerdo con autores como Charles Lindblom (1992) y André Noel Roth (2006: 87 - 92) en que la toma de decisiones no corresponde necesariamente al esquema racional, sino que se puede aprehender desde la realidad empírica.

Entre los argumentos para apoyar esta idea se encuentra como limitantes la temporalidad y los intereses de los sujetos que intervienen en la toma de decisiones, debido a que no siempre se cuenta con el tiempo y la información necesaria para conocer todas las opciones y sus posibles resultados, ni los intereses de los sujetos se logran acordar desde el inicio, ya que un como plantea Müller (2010: 86) citando a Lindblom, un proceso de decisión es una forma de negociación y arreglo mutuo entre actores.

Ahora bien, al ser conscientes de que el esquema racional no corresponde en la totalidad de los casos a la toma de decisiones se plantea que la racionalidad no debe ser siempre a priori, puede ser a posteriori y surgir de la práctica política (Roth, 2006: 93), tampoco tiene que tender a tomar grandes decisiones o a solucionar problemáticas de gran índole, por el contrario pueden conllevar a un proceso paso a paso, que en vez de generar rupturas en las problemáticas, intervenga las situaciones progresivamente (Müller, 2010: 86).

Lo anterior lo plantean los autores retomando planteamientos de Charles Lindblom (1992), quien presenta el modelo incremental o de ajustes marginales para la toma de decisiones, donde estas últimas tienden a ser añadiduras, ajustes o modificaciones de carácter progresivo a las políticas. Considerando que la elaboración de estas es un proceso sucesivo hacia objetivos deseados que varían de acuerdo a nuevas consideraciones (Lindblom, 1959: 86; En Aguilar, 1992: 49).

Para este autor el plantear un proceso sistemático de intervenciones graduales y continuas conlleva a establecer una manera mediante la cual con base en las

experiencias del pasado, se pueda tomar decisiones, siendo este el método de las comparaciones sucesivas limitadas, para el que expresa cinco fundamentos teóricos, que guían su accionar en la toma de decisiones, como lo son:

- “1. La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintos una del otro, sino que están estrechamente interrelacionados.*
- 2. Como los medios y los fines no son distintos, el análisis medios-fines con frecuencia es inadecuado o limitado.*
- 3. La prueba de una "buena" política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de una política (sin que estén de acuerdo en que es el medio más adecuado).*
- 4. El análisis es drásticamente limitado: i) No se presta atención a posibles consecuencias; ii) a potenciales alternativas políticas; y iii) a valores afectados.*
- 5. Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría.” (Lindblom, 1992: 206).*

Lo anterior deja claro que los valores como la política se eligen de manera marginal, y al igual que los medios y fines se escogen de manera paralela, teniendo presente que el proceso se enmarca en una limitación en temporalidad, información e incluso capacidad intelectual para analizar las opciones, por lo cual se tiende a simplificar comparando diferencias marginales entre las políticas que existan y las propuestas, y la variación de estas últimas con respecto al statu quo (Ibíd: 210 – 216).

De igual manera, la comparación también permite definir si una alternativa es buena o no en relación con otras, y la sucesión de comparaciones conlleva a evitar consecuencias, mediante pequeños avances, prediciendo con base en las modificaciones de objetivos y nuevas consideraciones sobre las políticas (Ibíd: 213 – 220).

Ahora, conociendo los fundamentos del método de comparaciones sucesivas limitadas es importante resaltar como plantea Lindblom (Ibíd: 217) que cada valor importante en la sociedad tiene una instancia que lo resguarda y dentro de su funcionalidad busca revertir y anticipar daños sobre él; generando ajustes mutuos entre los actores que participan de los procesos de políticas.

## **CONCLUSIONES: LA RELACIÓN ENTRE EL MÉTODO Y LA TOMA DE DECISIONES EN EL PAE.**

Para finalizar y articular el método de comparaciones sucesivas, del modelo incremental; se debe tener presente que el PAE, como estrategia de la política de permanencia educativa, y parte del consolidado de políticas sociales del Gobierno exige que la atención integral mantenga unas condiciones de calidad y de cobertura para la atención de la población beneficiaria, especialmente en el caso de niños, niñas y adolescentes – NNA. Al existir un tránsito del programa de una entidad a otra, los cambios en la financiación pueden afectar su implementación, razón por la cual desde la ley 1450 de 2011 se establecen esquemas de cofinanciación a través de diversas fuentes, entre estas recursos propios de las entidades territoriales de categoría especial, como es el caso de la ciudad de Cali.

Sumado a lo anterior, a que las entidades presentaban problemas de desarticulación, falta de control en la operación, en ocasiones doble atención en una institución educativa, y pese a ser de categoría especial no asumían los esquemas de financiación se toma la decisión de reglamentar mediante decreto la cofinanciación del programa; lo cual desde el análisis presentado en este documento responde a la lógica de lo que Lindblom (1992: 230) remite como incrementalismo desarticulado, donde presenta estrategias de simplificación y

selectividad en la toma de decisiones a partir del método de comparaciones sucesivas, lo cual relacionaremos para finalizar:

Este autor plantea cinco fundamentos teóricos para enmarcar la toma de decisiones desde el modelo incremental (Lindblom, 1992: 206):

1. *La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintos una del otro, sino que están estrechamente interrelacionados.* Las metas valorativas remitidas al Ministerio de Educación desde la expedición del Plan de Desarrollo exigen una serie de decisiones interrelacionadas al análisis empírico sobre el proceso de financiación del PAE desde el nivel nacional hasta el nivel departamental y local, razón por la cual se decide en primera instancia un periodo de transición entre los años 2013–2015 para redefinir las funciones de los entes territoriales, reformular los esquemas de financiación e incluso de acuerdo a los cambios en el contexto de la política modificar los lineamientos técnicos, como se explica en los pasos de las fases uno y dos.

2. *Como los medios y los fines no son distintos, el análisis medios-fines con frecuencia es inadecuado o limitado.* No existe una correcta distinción de medios y fines, ya que se plantea como fin descentralizar el programa; empero, el medio: el proceso de descentralización de la financiación no está atado al fin último del PAE: el fortalecimiento de la permanencia educativa junto con externalidades positivas en el ámbito nutricional. Por lo cual, al leer la decisión y los planteamientos sobre esta no se ve en el fondo el fin del programa, sino que se confunde con el medio, cuestión que especifica la Procuraduría General al plantear que en ninguna parte del Decreto se tiene presente la razón del traslado del programa del ICBF al MEN, que es alcanzar coberturas universales en el programa, mejorando las tasas de deserción con ello (Hoyos, 2015: 18).



3. *La prueba de una "buena" política es normalmente que varios analistas estén de acuerdo acerca de una política.* La decisión es "buena" pues se llega a un acuerdo sobre los procesos de cofinanciación, en los diferentes niveles de decisión, en el núcleo central, el Ministerio, donde se expide el Decreto tras evaluar que los entes territoriales no presentan esquemas de cofinanciación o financian el programa con recursos propios; y en la red integubernamental que termina acogiendo la decisión tras procesos de diálogos con el Viceministerio de Educación Prescolar, Básica y Media en las diferentes regiones.

4. *El análisis es drásticamente limitado: i) No se presta atención a posibles consecuencias; ii) a potenciales alternativas políticas; y iii) a valores afectados.* El análisis pese a que desde un enfoque neo-institucionalista como puede ser el histórico, es consciente de los resultados que ha generado las ejecuciones de programas de alimentación escolar, y las dependencias al pasado que se tienen en el tema de política social, al momento de tomar la decisión tiende a omitir los tiempos necesarios para que las entidades territoriales estén preparadas para asumir los procesos de financiación en el caso de los entes de categoría especial, y de cofinanciación; tampoco analiza otras alternativas como iniciar procesos de articulación con los entes, o de cofinanciación piloto para conocer cómo se asumirá por parte de estos la ejecución del programa, ni los posibles valores afectados con respecto al fin último del programa, como: la cobertura a beneficiarios, la calidad de las raciones, los procesos de contratación, ni el valor público que puede generar en los diferentes actores los cambios generados por la decisión.

5. *Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría.* Como se puede observar el proceso de transición del Programa de Alimentación Escolar de una entidad a otra conlleva a una serie de comparaciones entre los elementos que conforman el programa, los tipos de contratación, las formas de financiación que terminan no estructurando una dependencia teórica

como se podría establecer desde un modelo de elección racional, sino una serie de ajustes determinados por lo contextual y que responden a la ciencia de salir del paso, sin dar soluciones estructurales sino marginales a las problemáticas. En síntesis, con base en los anteriores apartados, se plantea que el PAE responde al modelo incremental en la toma de decisiones, desde método de comparaciones sucesivas limitadas.

## REFERENCIAS

1. Aguilar, L. (1992). La hechura de las políticas. México: Porrúa.
2. Díaz, M., Montoya, I., y Montoya, L. (2011). Estudio de caso: La gestión de la alimentación escolar en Santiago de Cali y Bogotá D.C. Rev. Salud pública. 13 (5): 737-747.
3. El Heraldo. (Noviembre 9 de 2015). Viceministro dice que recorte en alimentación escolar será del 33%. Recuperado de (marzo 20 de 2018): <https://www.elheraldo.co/local/viceministro-y-gobernador-chocan-por-alimentacion-escolar-227250>
4. El País. (Octubre 30 de 2015). Alcaldías y Gobernaciones deberán asumir el Programa de Alimentación Escolar. Recuperado de (marzo 20 de 2018): <http://m.elpais.com.co/cal/alcaldias-y-gobernaciones-deberan-asumir-el-programa-de-alimentacion-escolar.html>
5. Hoyos Castañeda, I. (2015). Informe sobre el seguimiento al Programa de Alimentación – PAE a nivel nacional a 31 de diciembre 2015 de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia. Bogotá.
6. Kujar Lozano, N, López Meneses, Á, y Meneses Riascos, A. (2016). Percepciones del programa de alimentación escolar por parte de los actores en el corregimiento de San Cristóbal y de las comunas 13, 15 y 16 del Municipio de Medellín. Trabajo de grado para optar por el título de

Especialista en Alimentación y Nutrición. Caldas: Corporación Universitaria Lasallista, Facultad de Ingeniería.

7. Lindblom, C. (1992) "La ciencia de salir del paso", "Todavía tratando de salir del paso". En: Aguilar, L.F. (1992). La hechura de las políticas. México: Porrúa. Págs. 201-254.
8. Ministerio de Educación Nacional. (s.f.). Programa de Alimentación Escolar (PAE). Recuperado de (abril 1 de 2018): [https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-321386\\_PAE.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-321386_PAE.pdf)
9. Ídem. (Noviembre 2 de 2017). Organigrama. Recuperado de (abril 1 de 2018): <https://www.mineduccion.gov.co/portal/Ministerio/Informacion-Institucional/151216:Organigrama>
10. Ídem. (Enero 27 de 2016). Presupuesto total para Alimentación Escolar en la vigencia 2016, asignado por el Ministerio de Educación, será de \$678 mil millones. Recuperado de (marzo 20 de 2018): <https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-printer-355917.html>
11. Ídem. (2015). Decreto 1852. "Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el párrafo 40 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el párrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículo 16, 17, 18 Y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar - PAE". Recuperado de (marzo 20 de 2018): [https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-353830\\_recurso\\_1.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-353830_recurso_1.pdf)
12. Ídem. (2015). Resolución 16432. Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Recuperado de (marzo 20 de 2018):[https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion\\_mineduccion\\_16432\\_2015.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_mineduccion_16432_2015.htm)
13. Ídem. (2014). Informe de gestión y rendición de cuentas, vigencia 2014. Bogotá. Recuperado de (marzo 20 de 2018):

[https://nanopdf.com/download/acceso-con-calidad-a-la-educacion-superior\\_pdf](https://nanopdf.com/download/acceso-con-calidad-a-la-educacion-superior_pdf)

14. Müller, P. (2010). Las políticas públicas. (3ra ed.). Bogotá: Universidad Externado.
15. República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia.
16. Ídem. (2011). Ley 1450. Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014: “Prosperidad para todos”. Recuperado de (marzo 20 de 2018): <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43101>
17. Ídem. (2006) Ley 1098 de 2006. Código de Infancia y Adolescencia. Recuperado de (marzo 20 de 2018): [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1098\\_2006.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html)
18. Revista Semana. (Mayo 4 de 2016). El negocio del programa de alimentación escolar. Recuperado de (marzo 20 de 2018): <http://www.semana.com/educacion/articulo/corrupcion-en-el-programa-de-alimentacion-escolar-del-ministerio-de-educacion/468169>
19. Roth, A. (2006). Políticas Públicas. (5ta ed.). Bogotá: Ediciones Aurora.
20. Subdirección de Permanencia, Ministerio de Educación Nacional. (s.f.). Enfoque del programa de alimentación escolar. Bogotá.
21. Unión Temporal G|EXPONENCIAL – CINDE. (2013). Informe Final., Evaluación de Operaciones y Resultados para Determinar el Grado de Efectividad del Programa de Alimentación Escolar – PAE. Bogotá.