



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Análisis de referenciales en política educativa, Bogotá 1990-2011

Iván Hernando Zabaleta Vanegas

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Departamento y área
Curricular de Ciencia Política
Bogotá, Colombia
2017

Análisis de referenciales en política educativa, Bogotá 1990-2011

Iván Hernando Zabaleta Vanegas

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Políticas Públicas

Director:

Magister en Ciencias Económicas

Politólogo

Andrés Felipe Mora

Línea de Investigación:

Gobierno, Régimen político y políticas públicas.

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Departamento y área

Curricular de Ciencia Política

Bogotá, Colombia

2017

Para mi Mama y mi Papa que nunca dejaron de ofrecermme su luz.

“Los animales se reunieron un día en el bosque y decidieron poner en marcha una escuela. Había un conejo, un pájaro, una ardilla, un pez y una anguila, e instituyeron una junta directiva. El conejo insistió en que el correr estuviera en el programa de estudios, el pájaro insistió que el volar estuviera en el programa, el pez insistió en que nadar estuviera en el programa y la ardilla dijo que era absolutamente necesario que trepar troncos perpendicularmente estuviera en el programa. Juntaron todas estas cosas y escribieron una guía al programa de estudios. Entonces insistieron en que todos los animales estudiaran todas las asignaturas. Aunque el conejo sacaba sobresaliente en correr, trepar a los arboles perpendicularmente era un verdadero problema para él. Seguía callándose para atrás. Muy pronto tuvo una especie de daño cerebral y ya no pudo correr más. El pájaro era realmente bueno en volar, pero hacer madrigueras no se le daba tan bien. Siguió rompiéndose el pico y las alas y pasaba un rato infernal con el trepado perpendicular.

La moraleja de la historia es que la persona a la que encargaron pronunciar el discurso de fin de año era una anguila retrasada mental que lo hacía todo a medias, pero todos los profesores estaban contentos porque todo el mundo estaba estudiando todas las asignaturas y eran lo que llamaban una educación de amplia base”.

Fabula de la tradición oriental tántrica.

“Estamos intentando verdaderamente que todo el mundo sea como todos los demás y de esta manera destruimos el potencial de ser uno mismo de todo el mundo... todo está patas arriba porque la educación no es acorde con tu naturaleza: no le tiene ningún respeto al individuo. Mete a todo mundo a la fuerza en cierto patrón. Puede que por accidente el patrón encaje en unas pocas personas, pero la mayoría está perdida y vive sufriendo... el mayor sufrimiento de la vida, es sentirse estúpido indigno, poco inteligente... la sociedad quiere que seas obediente, conformista, ortodoxo. Así es como se destruye tu inteligencia”.

Bhagwan O.

Agradecimientos

A Andrés Felipe Mora Cortés, Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, por sus valiosos consejos y pertinente orientación, que fueron fundamentales para la realización de este trabajo de investigación.

Resumen

El trabajo analiza los referenciales en política educativa para Bogotá entre 1990 y 2011, con la intención de entender y explicar la manera en que se dio el tránsito de paradigmas, como cambio desde el referencial del capital humano a un enfoque de derechos. Se aborda a partir del análisis teórico integracionista de políticas públicas, específicamente el enfoque de análisis por el referencial de Jobert y Muller y el análisis de paradigmas de política de Peter Hall. En concordancia, se trabaja con el esquema cognitivo de Bejarano Mayorga que usa como unidad de análisis los instrumentos de acción pública y las relaciones sociales de poder. Al final se expone, como el referencial territorial de las políticas educativas, ha tenido transformaciones de primer y segundo orden (de reformas de instrumentos y cambios de instrumentos), que no implicaron cambios sustanciales en objetivos y metas, pero que fueron resultado de la interacción, presión, debate y concertación de actores y mediadores interesados en incidir. De tal manera se entiende el tránsito entre referenciales como un proceso activo e inacabado de coexistencia y disputa, incidido principalmente por: la gestión de mediadores privilegiados como el sindicato de maestros y las élites administrativas asociadas a organismos multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo); la pérdida de autoridad en el gobierno distrital que conlleva al desarrollo de experimentos de política educativa con enfoque de derechos; y la proliferación de escenarios de participación que canalizaron el descontento social frente al modelo del capital humano.

Palabras clave:

- Capital humano
- Política educativa.
- Sistema educativo distrital.
- Enfoque de derechos.
- Referenciales de política pública.
- Instrumentos de planificación

Abstract

The paper analyzes the referentials in educational policy for Bogota between 1990 and 2011, with the intention of understanding and explaining the way in which the transit of paradigms occurred, as a change from the human capital referential to a rights approach. It is approached from the integrationist theoretical analysis of public policies, specifically the analysis approach by the referential of Jobert and Muller and the analysis of paradigms of policy of Peter Hall. Accordingly, I work with the cognitive scheme of Bejarano Mayorga that uses instruments of public action and social relations of power as a unit of analysis. In the end, I expose as the territorial referential of educational policies, it has had first and second order transformations (of instrument reforms and instrument changes), which did not imply substantial changes in objectives and goals, but which were the result of interaction, pressure, debate and agreement of actors and mediators interested in influencing. In this way, the transition between the referentials is understood as an active and unfinished process of coexistence and dispute, mainly influenced by: the management of privileged mediators such as the teachers' union and the administrative elites associated with multilateral organizations (World Bank, International Monetary Fund, United Nations Development Program); The loss of authority in the district government that leads to the development of educational policy experiments with a rights approach; And the proliferation of participation scenarios that channeled social discontent with the human capital model.

Keywords:

- Human Capital
- Education Policy.
- District Education system.
- Approach rights.
- Referential public policy.
- Planning tools

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Lista de figuras.....	XIII
Lista de cuadros.....	XIV
Introducción	1
1. Capítulo primero: teorías para el análisis cognitivo de las políticas públicas desde la perspectiva de los instrumentos de planeación y gobierno como instrumentos de acción pública	9
1.1 Bases teóricas para el análisis cognitivo de las políticas públicas	10
1.1.1 El enfoque francés de política pública de Pierre Muller y Bruno Jobert	11
1.1.2 Cambio de los Paradigmas de Política de Peter Hall	15
1.2 Bases conceptuales del esquema de análisis del referencial de las políticas de educación, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública.....	19
1.2.1 El sistema socio territorial de Monnet para el análisis de las políticas públicas territoriales	19
1.2.2 El engranaje de la acción pública en la ciudad: políticas públicas, planificación y gobierno como territorialización.....	20
1.2.3 Los instrumentos de planificación y de gobierno como instrumentos de acción pública para la territorialización de las políticas públicas en la ciudad....	24
1.3 Balance general del primer capítulo.....	26
2. Capítulo segundo: Metodología de análisis del referencial de las políticas educativas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública	29
2.1 El análisis cognitivo de los instrumentos de acción pública.....	31
2.2 El análisis temporal de los instrumentos de acción pública.....	33
2.3 El análisis de la dimensión política de los instrumentos de acción pública.....	35
2.4 Resumen del esquema de análisis del referencial de las políticas educativas desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno como instrumentos de acción pública	36
3. Capítulo tercero: Análisis de referenciales de política educativa en la ciudad de Bogotá 1990-2011	39
3.1 ¿Formación de capital humano o educación integral con enfoque de derechos? Paradigmas en las políticas públicas educativas	40
3.1.1 Enfoque del capital humano.....	41

3.1.2	Enfoque de derechos.....	48
3.1.3	Síntesis del capítulo.....	50
3.2	Aproximación a la dimensión cognitiva del esquema de análisis desde la perspectiva de los instrumentos de acción pública.....	54
3.2.1	Los instrumentos de acción pública para la planeación y el desarrollo educativo en Bogotá.....	54
3.2.2	Definición del referencial global.....	57
3.2.3	Definición del referencial sectorial.....	61
3.2.4	Definición de los operadores de transacción.....	68
3.2.5	Relación entre el referencial global y sectorial.....	76
3.3	Aproximación a la dimensión temporal.....	80
3.3.1	Correspondencias, continuidades, desfases y rupturas de la política educativa.....	84
	Cuadro 3-4. Indicadores de permanencia y de cambio de la política educativa Bogotá 1990-2011.	85
3.3.2	Síntesis de indicadores de cambio de la política educativa en Bogotá.....	99
3.4	Aproximación a la dimensión política.....	104
	4. Capítulo cuarto: Conclusiones y recomendaciones sobre las políticas educativas a partir del esquema de análisis.....	123
4.1	Conclusiones.....	123
4.2	Recomendaciones.....	140
	Anexo A: Planes Nacionales de Desarrollo 1990 -2010.....	145
	Anexo B: Planes de Desarrollo Distrital para Bogotá, entre 1990 -2011.....	146
	Anexo C: Instrumentos de ordenamiento sectorial en educación para Bogotá 1990 - 2011.....	147
	Anexo D: Matrices para la construcción del referencial de las políticas públicas a partir de los instrumentos de planificación analizados. Análisis de algunos niveles de percepción del referencial (imágenes, algoritmos y valores).....	151
	Bibliografía.....	179

Lista de figuras

Figura 1-1: El engranaje de los tres piñones (Políticas Públicas, Planificación y Gobierno) en los procesos de territorialización

Figura 2-1. Resumen del Esquema para el Análisis cognitivo de las Políticas Públicas

Figura 3-1. Los tres momentos del referencial sectorial de la política de educación entre 1990 y 2011

Figura 3-2: Ilustra la relación entre referencial global, operadores de transacción y referencial sectorial

Figura 3-3 Evolución del referencial territorial de las políticas educativas de Bogotá 1990-2011

Figura 3-4: Círculos de decisión que inciden en las políticas públicas

Figura 3-5. Medio decisional central, escenarios de actores de la política educativa en Bogotá 1990-2011

Figura 3-6. Relación de círculos de poder para la configuración de políticas educativas

Figura. 3-7. Relaciones de jerarquía de JUNE, JUDI y Foros Educativos

Figura 4-1. Relación entre referenciales, operadores de transacción y aprendizaje social

Lista de cuadros

Cuadro 3-1, Lineamientos en política educativa del pacto de Santiago (1998)

Cuadro 3-2. Principios de la teoría del capital humano y el enfoque de derechos en el contexto colombiano

Cuadro 3-3. Instrumentos de Acción Pública según su enfoque cognitivo

Cuadro 3-4. Indicadores de permanencia y de cambio política educativa Bogotá 1990-2011.

Cuadro 3-5, Análisis entre indicadores de permanencia y de cambio de la política educativa en Bogotá.

Cuadro 3-6. Actores con capacidad de incidir en las políticas educativas de Bogotá

Cuadro 3-7. Categorías de mediadores de la política educativa en Bogotá 1990-2011

Cuadro 4-1. Marco intelectual de la política educativa Bogotá 1990-2011.

Cuadro 4-2. Indicadores de permanencia y cambio respecto a negociaciones y disputas entre mediadores.

Introducción

El presente trabajo final¹ analiza los referenciales de la política educativa para Bogotá entre 1990 y 2011, con el fin de identificar los factores que determinaron la configuración de la política educativa, desde el referencial del capital humano a un enfoque de derechos.

La exacerbada centralización histórica del Sistema Político colombiano obliga a entender el proceso de configuración de la política educativa como política de Estado. Así, una visión global permite observar la dinámica del sector educativo Distrital con mayor claridad. Tradicionalmente la política educativa en Colombia ha emanado en su mayoría del ejecutivo y el legislativo nacional, pero el inicio de la descentralización a mediados de los ochenta, propició que las entidades territoriales participaran en el desarrollo de la política sectorial educativa.

Durante la presidencia de Virgilio Barco (1986-1990), se promueve en Colombia un proceso de descentralización de la administración pública con el fin de darle mayor autonomía política y administrativa a los entes territoriales. Dentro de este proceso en 1986 se estableció la elección popular de alcaldes y por la Ley 12 del mismo año, se aumentaron las transferencias del gobierno central a los municipios y las funciones de los mismos. En términos del sector educativo, la Ley 12 daba a los municipios la labor de construir y mantener la infraestructura educativa que había estado a cargo, hasta ese momento, del gobierno central a través del Instituto Colombiano de Construcciones Escolares. En 1988, la Ley 24 reestructura el Ministerio de Educación para que pueda afrontar los retos de la descentralización y asigna a los municipios la función de nombrar, trasladar, remover y, en general, administrar el personal docente². Esta ley redefinió las funciones de los Fondos Educativos Regionales y las Juntas del Escalafón y entregó a

¹ Se presenta como requisito para optar al título de magister en políticas públicas.

² Sin embargo, según Vergara y Simpson (2001) la nueva estructura sólo empezó a funcionar después de la reforma constitucional.

los departamentos la administración de los establecimientos de educación nacional y las escuelas secundarias que estaban a cargo del Ministerio (Ramírez, M. T., & Téllez, J. P. 2006: 62, 63).

El Gobierno de César Gaviria (1990-1994), recibe un Sistema educativo que transita hacia a la desconcentración de funciones; un Sistema con muchas debilidades institucionales, con niveles bajos de coordinación intersectorial, deficientes canales de información y muy limitada participación de las familias y la comunidad en general (PND, 1991: C-III).

En esta época surgen los instrumentos de acción pública que dan sentido al nuevo Sistema de Educación Colombiano, entre ellos: el Programa de modernización de la economía y la racionalización del comercio exterior; el Plan de Apertura Educativa; el Plan Nacional de Desarrollo 1991-1994: la revolución pacífica; la Constitución Política de 1991; la Ley 115 de 1994 y el Plan Decenal de Educación 1995-2006.

En 1991 las entidades territoriales apenas habían recibido algunas funciones y responsabilidades producto del proceso de desconcentración administrativa iniciado en 1986. El primer Plan Sectorial de educación solo fue posible hasta la primera alcaldía de Antanas Mockus (1995-1998). Antes de eso, fue necesaria una reconfiguración administrativa para poner en marcha el complejo andamiaje que exigía por un lado la Constitución de 1991 y por el otro, el programa de modernización de la economía y la racionalización del comercio exterior, que propuso su propio modelo para mejorar la competencia y productividad en el trabajo.

Entre 1991 y 1995, Bogotá obtuvo las bases normativas para desarrollar una política educativa propia en coordinación con los lineamientos de la política educativa Nacional. En 1991 y 1992, siendo Alcalde Mayor Juan Martín Caicedo Ferrer, Bogotá presentaba altos niveles de desigualdad, bajos índices de calidad de vida y alta concentración de la pobreza en varias zonas marginadas de lugares periféricos de la ciudad (Acuerdo 08 de 1991).

El desarrollo desigual y la baja inversión del sector social, los altos índices de mortalidad, desnutrición, empleo informal, deserción escolar, inseguridad y baja participación ciudadana, fueron los primeros problemas asociados con el sector educativo de esa época (Acuerdo 08 de 1991).

En 1995, mediante el Decreto 844, se adoptó el primer Plan Sectorial de Educación, que dio inicio a la configuración ordenada de la política educativa en Bogotá. Las primeras directrices se orientaron a mejorar la cobertura, mejorar la calidad y mejorar la relación entre la educación y el mundo del trabajo.

En concordancia, los gobiernos de Enrique Peñalosa (1998-2000) y Antanas Mockus (2001-2003) direccionaron la política educativa de la ciudad hacia la ampliación de cobertura, el mejoramiento de calidad y eficiencia del sistema educativo, dando especial impulso a la racionalización del sector, recurriendo en muchos casos, a la fusión de instituciones escolares, a la ampliación del número de estudiantes por aula y por docente, y el traslado de maestros y maestras. Lo anterior implicó múltiples confrontaciones entre los diferentes actores del sistema educativo (Pérez, 2007: 48).

El Plan Sectorial de Educación 2001 a 2004: “Formar Ciudad” tenía tres líneas generales de desarrollo. La primera orientada a entender la educación como el vehículo para fomentar la productividad, la segunda, convertir la productividad en un instrumento fundamental del proceso educativo a través del uso de la infraestructura cultural, científica y tecnológica. Y la tercera, promover el auto aprendizaje a través de las metodologías pedagógicas que usan como recurso la interacción estudiantil (Alcaldía Mayor, 2001: 3).

Como medida de choque frente al creciente desempleo de la época, se estableció como alternativa educativa la capacitación en un oficio, que al mismo tiempo permitiera iniciar un ciclo de educación superior. Por tanto, se propicia durante la educación básica y media el desarrollo de competencias laborales generales que faciliten el desempeño productivo en cualquier tipo de trabajo. De esta manera, con base en el estudio de las nuevas formas de organización del trabajo y las exigencias del avance tecnológico, la Secretaria de Educación de inicios de milenio, incluyó en el currículo de la educación media, contenidos y métodos orientados al desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes, aplicables al desempeño de funciones productivas.

En contraste a esta lógica de formación de capital humano, un informe oficial sobre el país presentado a la Comisión de Derechos Humanos, por la profesora Tomasevski, aseguraba que hasta 2004 Colombia, incluyendo Bogotá, carecía de una estrategia educativa basada en los derechos humanos.

Este aspecto cambio con el Plan Sectorial de Educación 2004-2008, “Bogotá: una gran escuela”, al marcarse un gran distanciamiento frente a los lineamientos de política educativa del orden nacional y local, sucedidos en los anteriores 15 años. Las políticas preliminares a este plan habían priorizado su atención en el discurso de la productividad y la competitividad por la vía de la acumulación del capital humano, mientras que, la visión 2004-2007 se centró en reconocer la educación como un derecho humano.

Este desfase resaltó la posibilidad y capacidad que tienen los gobiernos locales de asumir una postura diferente al mandato del gobierno central, que para esa época tenía como bandera principal la política conocida como “Revolución Educativa” (2002-2010), que apuntaba principalmente al fortalecimiento de la educación para el trabajo. En este tiempo se deja ver un escenario de disputa pero también de coexistencia, en el que el referencial instalado del capital humano, expresado desde directrices del orden nacional, impone restricciones al referencial sectorial del enfoque de derechos, para impedir su territorialización a largo plazo, usando un marco interpretativo que centraliza excesivamente la política educativa colombiana y no permite a los gobiernos sub nacionales desprenderse de las políticas nacionales. Esto significa que las entidades territoriales son inducidas a trabajar de la mano de los Planes Nacionales de Desarrollo y concatenar sus acciones a los objetivos y metas que para la educación se plantean desde el Programa de modernización de la economía y el Plan de apertura de los noventa.

En este orden de ideas, la intención de la presente investigación es entender y explicar la manera en que se dio el tránsito de paradigmas (Hall, 1993) y/o referenciales (Muller, 1987) en la política educativa del Distrito Capital, como cambio del enfoque del capital humano, eje primordial entre 1990 y 2003, al enfoque de derechos desarrollado desde 2004 e impulsado por la administración de Luis Eduardo Garzón.

Con este fin, se usan como marcos referenciales la teoría de paradigmas de política de Hall (1993) que asocia el cambio en la política pública a los procesos de evolución de los paradigmas científicos. Y desde Muller (1987) con el análisis cognitivo de las políticas públicas que se fundamenta en el estudio de la acción pública como un proceso de marcos de interpretación del mundo a partir de los cuales tanto los actores públicos (gobierno, administraciones) como los actores privados (grupos de interés) van a desarrollar sus estrategias para definir el contenido de las políticas públicas.

Se ha propuesto como orientación del análisis la siguiente hipótesis: el referencial territorial de las políticas de educación, entre 1990 y 2011 en la ciudad de Bogotá se ha consolidado con gran continuidad y correspondencia en el tiempo, pero ha tenido transformaciones de primer y segundo orden a través de la modificación de parámetros de instrumentos y técnicas, que no implicaron cambios sustanciales en objetivos y metas, pero que fueron resultado de la interacción, presión, debate y concertación de actores y mediadores interesados en incidir en la política educativa.

La investigación se soporta en el interés profesional por continuar, ampliar y relacionar investigaciones académicas previas sobre esquemas para el análisis cognitivo de políticas públicas.

De las investigaciones hechas sobre esquemas, instrumentos, o herramientas para el análisis cognitivo de las políticas públicas, se rescata el trabajo del grupo de investigación interfacultades - Políticas Urbanas – de la Pontificia Universidad Javeriana³. Este grupo de investigación ha impulsado la exploración del análisis de las políticas públicas desde el enfoque cognitivo planteado por Pierre Muller (2009) que incorpora el estudio del referencial en busca de conclusiones que permitan comprender las relaciones epistemológicas que sustentan la construcción de las acciones en el territorio.

En ese contexto se destaca el trabajo de Jolly (2012) publicado en Ensayos de políticas públicas II, en el cuál se proponen algunas bases conceptuales para un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio a partir de la discusión de la interdeterminación entre *territorio*, *territorialidad* y *territorialización de las políticas públicas*. Esta propuesta de Jolly (2012), está soportada en el desarrollo de un grupo de investigaciones relacionadas con las políticas públicas territoriales que pueden reconocerse como insumos y avances del esquema propuesto por este autor.

Bejarano Mayorga (2013) siguiendo el trabajo de Jolly (2012), propone un esquema de análisis de las políticas públicas urbanas que por un lado, contribuye a la profundización de las trayectorias de la territorialización y por otro lado, incorpora la planificación como un elemento complementario y sustancial de la acción sobre el territorio urbano.

³ Facultad de Ciencias Política y Relaciones Internacionales y Facultad de Arquitectura y Diseño.

El esquema de análisis del referencial de las políticas educativas es una adaptación al modelo planteado por Bejarano Mayorga, C. (2013). Éste sitúa los instrumentos de planificación y de gobierno como unidades de análisis de las políticas públicas urbanas. Es cualitativo en la medida en que no recurre a técnicas estadísticas o econométricas sino a la *interpretación y análisis documental de los instrumentos de planificación y de gobierno*, como instrumentos de acción pública.

Es documental porque utiliza el análisis y la interpretación de documentos ya existentes, como son el Plan Decenal de Educación, los Planes de Desarrollo Nacional, los Planes de Desarrollo Distrital, los Planes Sectoriales de Educación y algunos documentos Conpes entre otros.

El lector no debe esperar del esquema de análisis una evaluación de las políticas públicas desde la perspectiva de eficiencia y de eficacia, sino una metodología para observar y explicar de forma detallada los procesos (sucesivos y secuenciales) de la acción pública, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno. En ese sentido, el esquema permite identificar puntos de cambio y de continuidad en la territorialización de las ideas, para ampliar la reflexión sobre *el origen, el contenido y los valores* que sustentan las políticas del sector educativo de la ciudad.

El esquema permite observar desde tres niveles de percepción: el cognitivo, el temporal y el político, la configuración del referencial territorial de las políticas educativas, como un proceso activo e inacabado de coexistencia y disputa, entre el capital humano y el enfoque de derechos, que ha estado incidido principalmente por: la presión de mediadores privilegiados como el sindicato de maestros y las elites administrativas asociadas a organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; la pérdida de autoridad en el gobierno distrital que conlleva al desarrollo de experimentos de política educativa con enfoque de derechos; y la proliferación de escenarios de participación que canalizaron el descontento social frente al modelo del capital humano.

Para entender estos aspectos, la investigación primero avanzó en un análisis cognitivo de los Instrumentos de Acción Pública- IAP, que permitió esclarecer el referencial territorial de las políticas educativas, o sea la estructura y relación entre el referencial global, el referencial sectorial y los operadores de transacción. La identificación de valores, normas, algoritmos e imágenes en los IAP, ayudaron a entender cómo se han

formulado los problemas, cómo se han orientado las soluciones, cómo se han planteado los procedimientos y los principios centrales de las políticas educativas en Bogotá.

Posteriormente se hizo un análisis temporal que permitió elaborar trayectorias del referencial territorial, con el fin de identificar indicadores de cambio y de continuidad a lo largo del tiempo. Este análisis ayudó a deducir que aún no se ha dado un cambio paradigmático en la política educativa, pues el referencial global del capital humano, instalado en 1990 ha tenido continuidad, coherencia y correspondencia a lo largo del tiempo. Sin embargo, la identificación de varios indicadores de cambio como; la reforma al sistema de transferencias en 2001, el surgimiento en 2004 de la política social con enfoque de derechos o el desfase de nuevos procesos pedagógicos frente a la evaluación por competencias, anuncian que, se está impulsando un tránsito de referenciales, en el cual el enfoque de derechos está desafiando el modelo del capital humano.

En complemento, desde la dimensión política se hizo un acercamiento a los actores y a los mediadores que incidieron en la construcción del referencial, con el fin de poder señalar su injerencia en la sincronización y en la coordinación de acciones en las políticas educativas. Esta dimensión ayudo a identificar los mediadores privilegiados que definieron el marco intelectual dentro del cual se desarrollan las negociaciones, los conflictos o las alianzas para la configuración de las políticas educativas.

Para el desarrollo de estas ideas, el trabajo de investigación se divide en cuatro capítulos. En el primero se exponen las bases conceptuales para el análisis cognitivo de las políticas públicas desde la perspectiva de los instrumentos de planeación y gobierno como instrumentos de acción pública.

Allí se explican los enfoques teóricos para el análisis cognitivo desde Jobert, Muller y Hall y se plantean las bases conceptuales del engranaje entre gobierno, políticas públicas y planificación para la territorialización de las imágenes cognitivas desde el análisis de los Instrumentos de Acción Pública –desde ahora IAP-, como instrumentos de gobierno y planificación.

El segundo capítulo explica la metodología de análisis. Aquí se expone como se realizó el análisis desde cada una de las dimensiones, la cognitiva, la temporal y la política.

El tercer capítulo desarrolla la puesta en marcha del esquema de análisis del referencial de las políticas educativas de Bogotá entre 1990 y 2011. Esta sección se divide en cuatro subtítulos.

Primero, un análisis conceptual de los paradigmas que configuran las políticas educativas en el marco del sistema político colombiano: la teoría del capital humano y el enfoque de derechos.

Segundo, la aproximación a la dimensión cognitiva donde se presentan los instrumentos de acción pública para la planeación y el desarrollo educativo en Bogotá y con base en su análisis, se define el referencial global, el referencial sectorial y los operadores de transacción de las políticas educativas de Bogotá entre 1990 y 2011.

Tercero, se presenta la dimensión temporal donde se observaron las relaciones de coordinación diacrónica⁴ y las relaciones de coordinación sincrónica⁵, que permitieron la identificación de continuidades, rupturas, correspondencias y desfases, con base en la construcción de secuencias de los instrumentos de planificación y gobierno.

El último subtítulo del capítulo tres expone la dimensión política, en donde se presentan los actores relacionados con cada uno de los **círculos de decisión**⁶ descritos por Muller (2010). Luego se señala su injerencia en la sincronización y en la coordinación de acciones en el territorio, con base en hipótesis sobre el rol de los mediadores en las políticas educativas, para dar razón de las continuidades, correspondencias, rupturas y desfases identificados en la dimensión temporal.

El cuarto y último capítulo contiene las conclusiones y recomendaciones sobre las políticas públicas educativas a partir del esquema de análisis. En él se concluye frente a cuatro niveles de análisis: el metodológico, el cognitivo, el temporal y el político.

⁴ Significa que dos o más instrumentos están coordinados o encadenados, evidenciándose en los mismos, la intención de reunir esfuerzos y medios para el logro de un objetivo común.

⁵ Cuando dos o más instrumentos de planificación o de gobierno coincidan en un tiempo determinado

⁶ Cuatro círculos de decisión: 1. Rama ejecutiva. 2. Adm. Sectoriales, 3. Sindicalistas, gremios, asociaciones públicas o privadas, 4. Legislativo, cabildo, rama judicial.

1. Capítulo primero: teorías para el análisis cognitivo de las políticas públicas desde la perspectiva de los instrumentos de planeación y gobierno como instrumentos de acción pública

El presente capítulo expone las bases conceptuales que sustentan el esquema de análisis del referencial de las políticas públicas urbanas desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno en el territorio. Este marco permite entender el referencial de las políticas públicas para comprender el origen de las ideas o los paradigmas que han soportado la construcción política del sector y el planteamiento de instrumentos de acción pública para intervenirlo, modificarlo y organizarlo.

Este apartado no tiene el objetivo de hacer un análisis profundo de los enfoques teóricos mencionados y sus casos de estudio, sino de ofrecer los elementos conceptuales básicos para entender el esquema de análisis propuesto.

El capítulo se compone de tres sub títulos: el primero presenta al enfoque de Jobert y Muller (2006) como bases teóricas del análisis cognitivo de las políticas públicas y la teoría de Peter Hall (1993) que explica el proceso de cambio entre paradigmas.

El enfoque francés de Jobert y Muller entiende las Políticas Públicas como configuraciones de actores, y hace énfasis en tres puntos: 1. El problema de la racionalidad de los actores, 2. El papel de la administración pública y 3. Las redes de actores (Muller, 2006: 67).

En complemento, el enfoque de Peter Hall explica el tránsito entre paradigmas de política, a través de la observación del cambio de valores y sentidos normativos en los procesos sociales, el rol de los individuos en sociedad, los procesos económicos, entre otros aspectos de la vida social, características que denomina como “paradigmas de política” (Hall, 1993: 284).

El segundo subtítulo, expone las bases conceptuales del esquema de análisis del referencial, desde la perspectiva de los instrumentos de planeación y gobierno como instrumentos de acción pública.

Se presenta el análisis del sistema socio-territorial de Monnet (2013), que pasa por entender el engranaje entre gobierno, políticas públicas y planificación, para identificar *rupturas o continuidades de ideas, discontinuidades o desfases de acciones*, en el tiempo y/o en el espacio, por la superposición y el encadenamiento de decisiones, de instrumentos de acción pública y de gobierno.

El subtítulo termina con la explicación de noción de IAP como objeto de análisis principal desde Lascoumes y Le Galès (2009) y Bejarano Mayorga, C. (2013), resaltando los instrumentos de planificación y de gobierno como instrumentos de acción pública para la territorialización de las políticas públicas en la ciudad.

Los IAP son elementos para la territorialización, pues contienen imágenes, valores, algoritmos y normas que definen el referencial territorial de las políticas educativas. La territorialización usa IAP para la coordinación y la sincronización de decisiones en materia del deber ser, lo que se puede hacer y lo que se decide hacer sobre el territorio.

En el tercer sub título, se presenta un balance del primer capítulo de la investigación y se explicitan las herramientas de análisis que ofrece cada fuente teórica.

1.1 Bases teóricas para el análisis cognitivo de las políticas públicas

Para el análisis de las políticas públicas existen diversas perspectivas teóricas que nos permiten seleccionar, organizar e interpretar factores, variables datos y hechos pertinentes de manera coherente para la elaboración de trabajos investigativos. Entre los

principales enfoques o marcos de análisis se encuentran tres grupos discriminados según su perspectiva epistemológica: los enfoques “tradicionales”, los enfoques “integracionistas” y, finalmente los enfoques interpretativistas (Roth, 2010).

Esta investigación se aborda desde un enfoque integracionista, conocido así porque, “va de una perspectiva neo institucional neopositivista cercana a la teoría del primer grupo (enfoque “tradicional), hasta posturas que se alimentan de la epistemología propositivista y de la teoría crítica. -Se sitúan- en este grupo en particular, los enfoques neoinstitucionales, el AdvocacyCoalitions Framework de Sabatier y Jenkins, los enfoques de redes, y el enfoque por los referenciales de Jobert y de Muller” (Roth, 2010: 33).

El análisis cognitivo es relevante porque nos introduce en la exploración del referencial territorial de las políticas públicas, a través del análisis de las ideas y los actores que configuran el marco interpretativo de cada política. Este enfoque de análisis entiende la estructuración de las políticas públicas como el fruto de negociaciones y disputas entre mediadores.

1.1.1 El enfoque francés de política pública de Pierre Muller y Bruno Jobert

Los trabajos de investigación de Pierre Muller se refieren a la teoría de la acción pública y el análisis cognitivo de las políticas públicas (Jolly, 2010). Según Muller “el análisis cognitivo de las políticas públicas se fundamenta en el estudio de la acción pública como un proceso de marcos de interpretación del mundo a partir de los cuales tanto los actores públicos (gobierno, administraciones) como los actores privados (grupos de interés...) van a desarrollar sus estrategias para definir el contenido de las políticas públicas” (2006:16).

Esta definición y su posterior desarrollo no niegan la relación del enfoque francés, con el enfoque secuencial y el neo positivismo enmarcado en el enfoque neoistitucional; ya que en su modelo, Muller no deja de concebir las relaciones de poder como una lógica bidireccional jerárquica, entre los tomadores de decisiones (Estado) y los actores privados que disputan frente a la autoridad la configuración de políticas públicas.

La obra fundadora del enfoque francés de política pública, fue escrita por Pierre Muller junto a Bruno Jobert, *L'Etat en action: politiques publiques et corporatisme?* (1987). Estos autores construyeron un marco de análisis de políticas que da mucha importancia al juego de las representaciones y de los referenciales de los actores en la dinámica de las políticas públicas.

Muller entiende las políticas públicas como configuraciones de actores y hace énfasis en tres puntos: 1. El problema de la racionalidad de los actores, 2. El papel de la administración pública y 3. Las redes de actores. (Muller, 2006: 67). En el primer punto se resalta la incertidumbre y la complejidad de los procesos de decisión. En el segundo punto, se determina “el medio decisional central” como el Estado configurado por cuatro círculos de decisión: a. Donde transitan todas las decisiones (cabeza de la rama ejecutiva), b. Las administraciones sectoriales, los ministerios, c. Los socios externos al Estado: gremios, grandes empresas, asociaciones, ONG, d. Los órganos políticos: congreso, corte constitucional.

En el tercer punto, se busca mostrar cómo las redes de actores se constituyen en redes de políticas públicas. Para Muller, las políticas públicas no son solamente, un proceso de decisión sino el lugar donde una sociedad dada, construye su relación con el mundo, es también la construcción de una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir (Muller, 2006: 95).

Ahora bien, el enfoque de análisis propuesto se puede describir a través de cinco grandes principios o ideas (Jolly, 2010):

1. No se puede separar el juego político de la acción pública: las políticas públicas son un momento de la lucha política global, “cada vez más, hacer política consiste en hacer políticas públicas” (Muller, 2006: 55).
2. Las políticas se pueden considerar como la construcción y puesta en marcha de normas con el fin de lograr cohesión social (Jobert, 1997: 177). Los retos de la acción estatal son “regulación, diferenciación y legitimación” sociales.
3. Hay que pensar las políticas públicas como aprendizaje e invención intelectual y no solo como el estudio de la función decisional.
4. Concepto de referencial de una política pública: “elaborar una política pública consiste en construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva, que los actores van

a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: llamaremos a este conjunto de imágenes el referencial de la política pública” (Muller, 2006:97). El referencial está compuesto por tres elementos: 1. Referencial global (representación general, conjunto de valores de una sociedad, conjunto de normas), 2. Referencial sectorial (imagen del sector o de la profesión) 3. Articulación entre ambos a través de Operadores de transacción (algoritmos que componen el campo cognitivo del decisor).

5. Los mediadores son los generadores de operadores de transacción, construyen el referencial de una política pública. Son quienes formulan el marco intelectual dentro del cual se desarrollan las negociaciones, los conflictos o alianzas que conducen a la decisión.

Los anteriores principios se aplican para el análisis de los procesos de política pública, de la siguiente manera: el referencial de política pública que es una imagen cognitiva de la sociedad y sobre la cual los actores organizan su percepción de los problemas, es una especie de paradigma que se constituye por cuatro niveles de percepción del mundo: los valores, las normas, los algoritmos y las imágenes (Muller, 2010, 117):

- Los *valores* son las representaciones fundamentales sobre lo que está bien y lo que está mal, lo deseable o lo que debe ser descartado. Define un marco global de la acción pública.
- Las *normas* definen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado (el deber ser). Definen unos principios de acción más que unos valores: “la agricultura debe modernizarse”, “hay que disminuir el costo de los gastos en salud”.
- Los *algoritmos* son unas relaciones causales que expresan una teoría de la acción. Pueden expresarse bajo la forma de “si..., entonces”: “si transfiero las políticas de lucha contra la exclusión social del Estado hacia las entidades locales, entonces las políticas públicas serán más eficaces porque están más cercanas a los interesados”.
- Las *imágenes* son unos vectores implícitos de valores, de normas y aun de algoritmos. Dan significación de manera inmediata, sin necesidad de un largo discurso. Desde este punto de vista, constituyen un elemento central del referencial.

El referencial territorial está condicionado por tres elementos que lo configuran: el referencial global, el referencial sectorial y los operadores de transacción. Cada sector tiene su propio referencial, que refleja la construcción cognitiva de soluciones de diferentes actores.

El referencial global es un conglomerado de principios, valores y normas que plantean un “deber ser” del sistema, los referenciales sectoriales entran en conflicto con el referencial global, cuando sus imágenes cognitivas apuntan en direcciones distintas. Cuando esto sucede los mediadores asumen el rol de líderes de cada referencial, intentando resolver la crisis entre paradigmas. En últimas, si el referencial global no logra adaptar la política sectorial al paradigma dominante, se genera un desequilibrio en el sistema lo cual obliga a que el referencial de la política cambie (Muller, 2006:79).

El modelo de Muller muestra que los sectores funcionan indistintamente los unos con los otros, (por ejemplo el sector seguridad y el sector salud) se comunican solo con el referencial global de manera unidireccional vertical, pero no guardan relación entre ellos. Cada sector solo tiene un canal de comunicación con el medio decisional central, pero no con los otros sectores.

El papel del analista político, que Muller denomina “mediador”, es de un líder que juega a enlazar los referenciales y cumple un rol fundamental, ya que es él quien tiene el conocimiento para determinar el marco intelectual que oriente cada sector (2006:86), este marco condiciona de manera directa las negociaciones, los conflictos o las alianzas que conducen a la decisión. Aquí el modelo tiene ciertos rasgos elitistas que justifican las lógicas tecnocráticas.

El enfoque de Jobert y Muller permite la identificación de los referenciales de política educativa en Bogotá, porque define con claridad la composición del referencial territorial como la asociación de imágenes cognitivas que están compuestas por valores, normas y algoritmos. En ese sentido se deben observar dichos aspectos en los Instrumentos de Acción Pública con el fin de reconstruir el referencial global (imágenes y valores); el referencial sectorial (algoritmos y normas); y los operadores de transacción (algoritmos).

Además de esto, el enfoque francés posibilita la identificación de los actores y mediadores que inciden en la política educativa. Usando los círculos de decisión de

Muller, se puede entender la política como una red de actores de política pública que interactúan a lo largo del tiempo con el fin de configurar la imagen cognitiva del sector.

1.1.2 Cambio de los Paradigmas de Política de Peter Hall

El enfoque de Hall pertenece al paradigma post positivista del análisis de políticas públicas. Para el post positivismo existe una multiplicidad de causas y efectos que dificulta seriamente la tarea explicativa. Además de ello es imposible separar los hechos de los valores, por lo cual la objetividad es vista como un ideal al cual se intenta llegar lo más cerca posible. En el ámbito metodológico, además del experimentalismo, esta corriente intenta tener en cuenta dimensiones, enfoques y teorías explicativas más cualitativas (Roth, 2008:72).

Para Hall (1993) las políticas públicas se imponen bajo la misma lógica que un paradigma científico, ocupando el lugar de otra política que pierde legitimidad y eficacia. Bajo este esquema, el trabajo de Hall explica el proceso de cambio ocurrido durante los años setenta y ochenta en Inglaterra, cuando se dio la sustitución de la política económica keynesiana por una política basada en los postulados neoliberales.

La sustitución paulatina de los paradigmas de política se da, en parte, por la incapacidad del proyecto político imperante para gestionar las tensiones sociales o para ofrecer soluciones de política pública legítimas o satisfactorias. Circunstancias que abren camino a otros paradigmas en disputa para desafiar y colonizar los espacios de poder en los que antes se ubicaba el paradigma dominante.

La modificación de paradigmas conduce necesariamente a la descentralización de los sitios de poder en los contextos de decisión e involucra un cambio de la naturaleza y estabilidad de los intercambios sociales dentro del subsistema de política.

Para Hall (1993) este cambio no se da solo, pues los procesos de aprendizaje social impulsados por el debate en el sector juegan un papel fundamental como impulsores de

los cambios sustanciales en las trayectorias de la política. Una vez el debate público logra consolidarse en los medios masivos de comunicación y en las contiendas electorales, el paradigma desafiante se introduce de manera determinante en la agenda pública. Lo anterior resalta la importancia de las ideas como condicionantes de los procesos de elaboración y reconfiguración de políticas públicas (Hall, 1993: 290).

El aprendizaje social avanza gracias a los agentes que empujan hacia adelante el proceso; son los expertos en un determinado campo de la política, ya sea trabajando para el Estado o asesorando desde posiciones privilegiadas en la inter fase entre la burocracia y los enclaves intelectuales de la sociedad (Hall, 1993: 278).

El aprendizaje social se produce cuando los individuos asimilan nueva información, incluida la basada en experiencias pasadas, en el contexto presente y sobre aspectos futuros. Por lo tanto, el aprendizaje social se puede definir como un intento deliberado para ajustar los objetivos o las técnicas de una política en respuesta a experiencias pasadas y a nueva información sobre el sistema. El aprendizaje se refleja en los cambios de política para la búsqueda de mejores resultados (Hall, 1993: 278).

La formulación de políticas es un proceso que implica generalmente tres variables centrales: los objetivos generales que guían la política en un campo particular, las técnicas o instrumentos de política para lograr dichos objetivos, y los ajustes precisos de estos instrumentos (Hall, 1993: 278). Siguiendo esta lógica, es posible identificar tres tipos distintos de cambios en la política:

- Cambio de primer orden: Proceso mediante el cual los parámetros del instrumento se cambian a la luz de la experiencia y nuevos conocimientos, mientras que los objetivos e instrumentos de la política general sigue siendo los mismos.
- Cambio de segundo orden: Se alteran las técnicas básicas utilizadas para alcanzar los objetivos, como resultado de la insatisfacción con la experiencia pasada. Cuando los instrumentos de la política, así como sus valores se alteran pero los objetivos generales de la política siguen siendo los mismos.
- Cambio de tercer orden: Implica cambios simultáneos en los tres componentes de la política: reformas al instrumento, cambio de instrumentos, y la jerarquía de objetivos que sustentan la política. Tales cambios al por mayor en la política ocurren con relativa poca frecuencia, se producen como resultado de la reflexión sobre la experiencia del pasado (Hall, 1993: 279).

El concepto de aprendizaje social implica que las ideas son fundamentales para la formulación de políticas, aunque no dice mucho más que eso sobre el papel que desempeñan.

Los políticos inducen habitualmente un marco de ideas y normas que especifican no sólo los objetivos de la política y el tipo de instrumentos que pueden ser utilizados para alcanzarlos, sino también la propia naturaleza de los problemas a tratar. Como una *Gestalt* (Hall, 1993:279), este marco está incrustado en la misma terminología a través de la cual se comunican los políticos acerca de su trabajo, es influyente precisamente porque gran parte de ella se da por sentado y es susceptible de controlar su conjunto. Hall (1993) lo llama *marco interpretativo* de un paradigma de política.

La analogía con los paradigmas científicos de Thomas Kuhn permite localizar los diferentes tipos de cambio de política respecto a la otra. En primer lugar el cambio de segundo orden puede verse como un caso de "política normal", es decir, de un proceso que ajusta la política sin poner en cuestión los términos generales de un paradigma de política determinada, al igual que la "ciencia normal". El tercer cambio de orden, refleja un proceso marcado por los cambios radicales en las condiciones generales del discurso de la política asociada a un "cambio de paradigma" (Hall, 1993: 279).

Si los cambios de primer y segundo orden preservan los patrones de la política, el cambio de tercer orden es a menudo un proceso asociado con discontinuidades periódicas en la política. Una implicación de este análisis sería que los cambios de primer y segundo orden en la política no conducen automáticamente a los cambios de tercer orden. Al igual que en el caso del cambio científico, el cambio normativo puede continuar durante algún tiempo sin precipitar necesariamente un cambio de paradigma. Este último se engendra de manera muy diferente (Hall, 1993: 280).

En primer lugar, el proceso por el cual un paradigma de política viene a sustituir a otro es probable que sea más sociológico que científico.

El movimiento de un paradigma a otro, implica un conjunto de aspectos de tono político: los argumentos de las facciones que compiten, las ventajas posicionales dentro del marco institucional en el acceso a recursos pertinentes que pueden determinar los conflictos; los factores exógenos que afectan a un conjunto de actores que buscan

imponer su paradigma sobre otros; las cuestiones de autoridad frente a las opiniones contradictorias de los expertos, donde los políticos tendrán que decidir a quien consideran como autoridad, especialmente en cuestiones de complejidad técnica, para que luego la comunidad política se adapte al paradigma de los temas en cuestión. En otras palabras, el movimiento de un paradigma a otro es probable que sea precedido por cambios significativos de autoridad sobre la política (Hall, 1993: 280).

Por último, la falta de políticas y los casos de experimentación con nuevas políticas, tienden a desempeñar un papel clave en el movimiento de un paradigma a otro. Al igual que los paradigmas científicos, un paradigma de política puede verse amenazado por la aparición de anomalías, es decir, por los acontecimientos que no son totalmente comprensibles, como rompecabezas, dentro de los términos del paradigma. A medida que estos se acumulan, intentos *ad hoc* se hacen generalmente para estirar los términos del paradigma para cubrirlas, pero esto debilita gradualmente la coherencia intelectual y la precisión del paradigma original. Los esfuerzos para hacer frente a este tipo de anomalías, también conlleva a experimentos para ajustar las líneas existentes de la política, pero si el paradigma no puede hacer frente a acontecimientos anómalos, nuevos experimentos dan lugar a fallos de las políticas que socavan gradualmente la autoridad del paradigma existente y la de sus defensores (Hall, 1993: 280).

Por lo tanto, es probable que la acumulación de anomalías, la experimentación de nuevas formas de política y los fracasos de las viejas políticas; precipiten un cambio en el lugar de autoridad para impulsar el movimiento de un paradigma a otro. Este reposicionamiento se termina sólo cuando los partidarios de un nuevo paradigma fijan posiciones seguras de autoridad sobre la formulación de políticas y son capaces de modificar los procedimientos de organización y funcionamiento normal del proceso de políticas a fin de institucionalizar el nuevo paradigma (Hall, 1993: 280).

El enfoque de Peter Hall (1993) es útil para el análisis de los referenciales de política educativa en Bogotá, porque su visión de cambio paradigmático permite una descripción explicativa del proceso de cambio a través del aprendizaje social, introduciendo aspectos clave como: los experimentos frente a la falta de políticas, la importancia de los expertos como mediadores, los argumentos entre facciones, las ventajas posicionales dentro del marco institucional, los factores exógenos y los cambios de autoridad.

Además, la identificación de los tres tipos de cambio en la política pública (de primer, segundo y tercer orden) ayuda a identificar y diferenciar los indicadores de cambio superficiales de los estructurales que precipitan el tránsito de paradigma.

1.2 Bases conceptuales del esquema de análisis del referencial de las políticas de educación, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública

1.2.1 El sistema socio territorial de Monnet para el análisis de las políticas públicas territoriales

Se abordará el Sistema Socio Territorial de Jérôme Monnet como base para el análisis de las políticas públicas de la ciudad como territorio. En esta parte se tratarán los principales conceptos de territorio, territorialización y territorialidad en relación con los intereses de la investigación. La incorporación conceptual de este sistema es de gran utilidad para construir una relación entre las políticas públicas y el territorio.

La observación de dos *sistemas socio territoriales* que cohabitan, permite el desarrollo de trayectorias de territorialización, la identificación de desfases o rupturas, y la ilustración de conflictos entre el sistema de valores y las políticas públicas como acciones en el territorio.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, el concepto de *territorio* cobra una gran importancia, tanto en los debates de las ciencias sociales como en las políticas públicas. El *territorio* corresponde a un espacio definido, producido y ordenado por acciones humanas, mientras la *territorialidad* representa la dimensión espacial de los actores y los valores que éstos atribuyen al espacio intervenido. En cuanto a la *territorialización*, ésta cubre el conjunto de acciones implementadas por estos actores en nombre de sus valores (Monnet, J. 2013: 137).

El concepto de territorialidad se utilizó en el siglo XX por los especialistas de la etología animal, para designar las relaciones que una especie mantiene con un territorio de subsistencia o de reproducción. A su vez, los investigadores que trabajaban en el análisis del comportamiento humano fueron inspirados por este enfoque (Malmberg, 1980). Hoy en día, la evolución del sentido de la territorialidad lleva a comprenderla como un valor o un sistema de valores que los actores sociales conceden a un determinado territorio o a un “sentido de pertenencia” territorial⁷(Monnet, J. 2013: 141).

El tercer término, menos usado, es el de **territorialización**, el cual hace hincapié en la acción humana que se basa en un sistema de valores (territorialidad) para producir un territorio (Vanier, 2009). Del territorio y la territorialidad, pasamos de un área y un objeto material, a un valor basado en la subjetividad humana (Monnet, 1999b). Podemos entonces hablar de un *sistema socio-territorial* que asocia necesariamente el territorio, la territorialidad y territorialización.

Para que se genere la asociación entre territorio, territorialidad y territorialización, que es lo mismo que la configuración de un referencial territorial, o sea la proyección del sistema de valores en acciones de política pública a largo plazo, es necesario el engranaje de tres piñones: 1- las políticas públicas, 2- la planificación y 3- el gobierno, aspectos que se expondrán a continuación.

1.2.2 El engranaje de la acción pública en la ciudad: políticas públicas, planificación y gobierno como territorialización

Para la incorporación de la planificación como un elemento sustancial de los procesos de territorialización a continuación se plantea la visualización de un “engranaje de tres piñones” (políticas públicas, planificación y gobierno) que sintetizan tres elementos sustanciales de una compleja mirada de la territorialización (Bejarano Mayorga, C. 2013: 16).

⁷ Ejemplo en el sitio web del Ministerio de Educación nacional de Colombia: “la construcción de identidad territorial y el sentido de pertenencia” (<http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-167617.html>), consultado el 26 de febrero de 2013).

Las políticas públicas, la planificación y el gobierno como “engranaje de acción pública” de la ciudad, inciden explícita o implícitamente en las decisiones sobre el territorio, privilegiando en algunos casos unas estrategias sobre otras, dependiendo del modelo de ciudad deseado y de las necesidades de desarrollo a satisfacer a través de políticas, planes, programas y/o proyectos orientados a ampliar o mejorar algún atributo de la ciudad (Bejarano Mayorga, C. 2013: 15).

El engranaje para la territorialización requiere de la coordinación y la sincronización de decisiones en materia del deber ser, lo que se puede hacer y lo que se decide hacer sobre el territorio. Así, las *políticas públicas* constituyen el norte o la guía del deber ser; la *planificación* establece los medios para lograr lo que se puede hacer en el territorio; y el *gobierno* maniobra los dos primeros piñones mediante la construcción de instrumentos de acción y además, decide lo que se va a hacer (Bejarano Mayorga, C. 2013: 16).

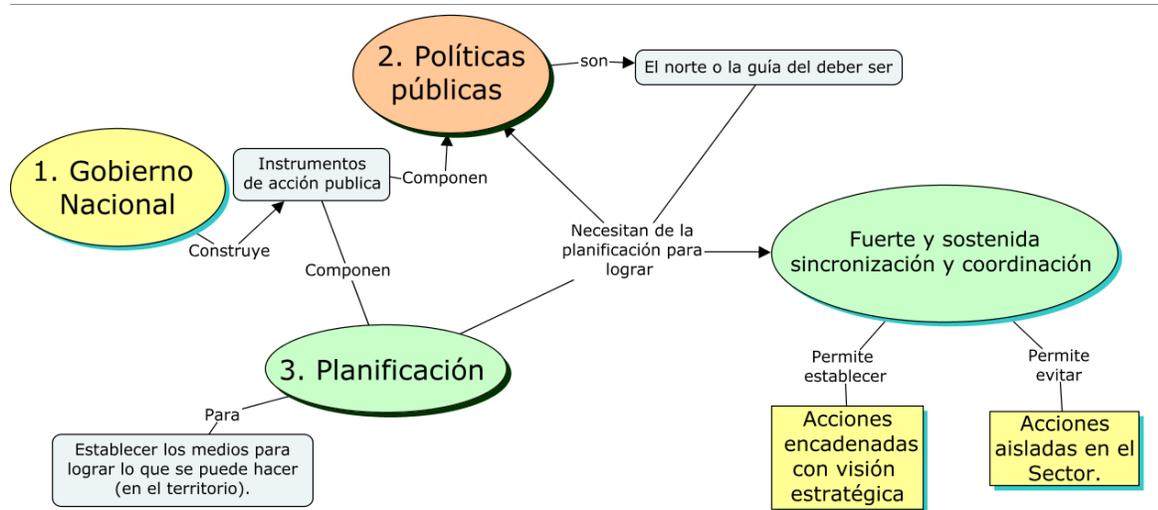
El engranaje supone que para su funcionamiento y su movimiento necesita de coordinación y de sincronización en el tiempo, en el espacio y en el uso de diferentes instrumentos de acción pública. Esta aproximación sugiere entonces, que la territorialización no es una acción lineal, uniforme e imparcial sobre el territorio, sino que está constituida por un conjunto de acciones y procesos constantes de toma de decisiones, marcadas por el conflicto de actores y sus ideas (Bejarano Mayorga, C. 2013: 17).

La territorialización vista como la materialización de las significaciones sociales sobre el territorio, implica la interacción constante de actores que deliberan sobre ideas similares o conflictivas para elegir las acciones más deseables y posibles sobre el territorio. En este contexto, es posible establecer la posibilidad de identificar *rupturas o continuidades de ideas, discontinuidades o desfases de acciones*, en el tiempo y/o en el espacio, por la superposición y el encadenamiento de decisiones, de instrumentos de acción pública y de gobierno (Bejarano Mayorga, C. 2013: 17).

Para el caso de las políticas urbanas, el “engranaje de tres piñones” de la territorialización ilustrado en la Figura 1-1, precisa de una fuerte y sostenida sincronización y coordinación para establecer acciones encadenadas con una visión estratégica del territorio o sector, y evitar acciones aisladas o descoordinadas (Bejarano Mayorga, C. 2013).

Los problemas de la ciudad necesitan de acciones y de soluciones con una mirada a largo plazo que permitan la coordinación de los diferentes periodos de gobierno establecidos por la ley, de tal manera que, en diferentes momentos se pueda actuar de forma eficiente para la solución de los problemas urbanos. Adicionalmente, es importante señalar que esta coordinación también se hace necesaria en otros niveles de decisión (nacional, departamental y distrital), especialmente cuando los problemas de las ciudad demandan altos recursos de inversión (Bejarano Mayorga, C. 2013:17).

Figura 1-1: El engranaje de los tres piñones (Políticas Públicas, Planificación y Gobierno) en los procesos de territorialización



Fuente: elaboración propia con base en Bejarano Mayorga, C. (2013: 16).

El reto de toda política pública es que el deseo de hacer ciudad no debe ser únicamente satisfecho desde quienes la gobiernan, planean o gestionan, sino también debe ser el resultado de la acción de sus ciudadanos en todas sus manifestaciones. Por eso, como elemento sustancial del engranaje de la territorialización, las políticas públicas cumplen el rol de congregar los deseos de los ciudadanos, los gobiernos y, en general, de todos los actores con poder de participación y de decisión, con respecto al futuro de la ciudad. Es así como las políticas públicas como instrumentos de gobierno, no funcionan de forma aislada, y por eso necesitan de la articulación con otros instrumentos de planificación y de gobierno de la ciudad, que están llamados a la inclusión de diversas voces, en un proyecto común de futuro de ciudad, que sea realizable y permita satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad en la ciudad (Bejarano Mayorga, C. 2013:18).

La planificación de la ciudad es un elemento sustancial del engranaje para la territorialización. Matus (1987) afirma que la planificación es una necesidad de los hombres y de las mujeres para materializar la libertad de sus deseos sobre el futuro y una manera de vivir. En el contexto de la ciudad, esta necesidad de planificar se hace evidente y prioritaria, y es de gran complejidad porque en ella se reúnen un sin número de necesidades sociales múltiples y complejas que debaten entre sí, a la hora de definir el futuro deseado del conjunto urbano (Bejarano Mayorga, C. 2013: 20).

Los instrumentos de planificación están llamados a evaluar, predecir y apoyar las decisiones sobre las acciones necesarias para conducir a la ciudad hacia un estado deseable, pero partiendo de los recursos, los actores y las características propias del contexto dado; se podría decir que la planificación y los planes derivados requieren, por un lado, de una visión política a futuro que estimule la creatividad de las acciones a plantear, y por otro lado, de la voluntad de los gobiernos de llevar a cabo acciones que se encaminen al logro de esa visión política. Por eso, como piñón del engranaje de la territorialización, necesita de la visión a largo plazo y rectora de las políticas públicas y de los gobiernos como agentes decisores y gestores de las acciones en el territorio urbano (Bejarano Mayorga, C. 2013: 21).

El gobierno es un elemento sustancial del engranaje para la territorialización. El gobierno cumple un rol fundamental para el engranaje de la acción pública sobre el territorio. Las políticas públicas y la planificación necesitan indispensablemente de un elemento como el gobierno que las construya cognitiva, política y técnicamente y las ponga en acción. El gobierno representa la voluntad de acción de los actores sociales, supone procesos de toma de decisiones (negociación y conflicto) y está directamente relacionado con la capacidad de desarrollar acciones sobre el territorio (Bejarano Mayorga, C. 2013: 22).

El gobierno de la ciudad hace referencia a la capacidad de direccionamiento y de gestión de los actores en la ciudad. Por un lado, es importante identificar los Gobiernos que representan los intereses de la mayoría (en un sistema democrático) y por otro lado, es importante identificar que existen otros gobiernos y otros actores (comunitarios, económicos, políticos, etc.) que también inciden en las acciones sobre el territorio (Bejarano Mayorga, C. 2013: 22).

Los gobiernos de la ciudad en el sentido de Matus (1987), tienen el deber y la obligación de priorizar entre diferentes proyectos y campos de actuación, para liderar y asumir desde la autoridad y soberanía de la ciudad el compromiso de la transformación del territorio urbano. Por ello, el gobierno y la gestión son fundamentales para la territorialización y la acción pública, porque son el piñón del engranaje que impulsa el desarrollo de proyectos para cristalizar o rectificar los lineamientos de las políticas públicas y los objetivos de los instrumentos de planificación (Bejarano Mayorga, C. 2013: 22).

1.2.3 Los instrumentos de planificación y de gobierno como instrumentos de acción pública para la territorialización de las políticas públicas en la ciudad

El presente subtítulo busca explicar la noción de instrumento de acción pública- IAP, como objeto de análisis principal para entender el marco interpretativo de las políticas públicas.

Para analizar los paradigmas de las políticas educativas (capital humano y enfoque de derechos) se deben extraer de los IAP, los principales *valores, normas, algoritmos e imágenes*, que son representaciones y significaciones que los *mediadores* usan para organizar las relaciones sociales específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios.

La territorialización de las políticas públicas es un proceso socio político construido no sólo por técnicas e instrumentos sino también, por soportes, finalidades y contenidos que sustentan la acción en un territorio. En ese sentido, es importante retomar la noción de IAP de Lascoumes y Le Galès (2009), para observar la acción pública desde la perspectiva de los instrumentos que estructuran las políticas públicas. Así, “un instrumento de acción pública constituye un dispositivo a la vez técnico y social que organiza unas relaciones sociales específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios, en función de las representaciones y significaciones de las cuales es portador” (Lascoumes & Le Galès, 2009, 284). En otras palabras, la instrumentación de la acción pública remite a la elección y el uso de técnicas y de medios concretos, para

operar y materializar las acciones de los gobiernos en el territorio (Bejarano Mayorga, C. 2013: 41).

Los IAP por ser herramientas portadoras de valores se alimentan con una interpretación de lo social y no gozan de una neutralidad axiológica perfecta. Además, son productores de una representación específica de los problemas de interés público, induciendo a su problematización particular y jerarquizando variables que pueden inclusive, implicar un sistema explicativo. En otras palabras, a un instrumento de acción pública le corresponde una forma de territorialidad desde la perspectiva de Monnet (Bejarano Mayorga, C. 2013: 42).

Es posible señalar que así como los IAP se encuentran contruidos con valores, principios, ideas e intereses públicos, igualmente, los instrumentos de gobierno y los instrumentos de planificación son portadores de valores e intereses (Bejarano Mayorga, C. 2013: 55).

Los instrumentos de planificación y de gobierno están en el centro de la territorialización porque mediante los mismos, se definen los problemas, se discute sobre el futuro, se plantean situaciones posibles y se decide programar actuaciones viables con un horizonte definido en el tiempo (Bejarano Mayorga, C. 2013: 54).

Como lo explican Lascoumes y Le Galès (2009), la observación de los instrumentos de acción pública es útil como indicador de las transformaciones profundas y a veces, invisibles de la acción pública y de las políticas, por ejemplo en relación con su sentido, con su marco cognitivo y normativo y/o con los resultados esperados. Por eso, el análisis de la acción pública desde la perspectiva de los IAP puede considerarse como un método para identificar y analizar el cambio de la misma, a través de la combinación de diferentes elementos como (Bejarano Mayorga, C. 2013: 41): cambios de instrumentos sin cambios de fines; modificación de la utilización o del grado de utilización de instrumentos ya existentes; cambios de objetivos que pasan por el cambio de instrumentos; o cambio de los instrumentos que modifica los objetivos y los resultados, generando poco a poco el cambio de objetivos (Lascoumes & Le Galès, 2009, 290).

1.3 Balance general del primer capítulo

El primer capítulo presentó los insumos teóricos para el análisis de referenciales de la política educativa en Bogotá entre 1990 y 2011. Se plantearon las bases teóricas para: entender el referencial territorial cognitivamente; explicar el proceso de cambio paradigmático; analizar el sistema socio territorial de la política educativa; y explicar la noción de IAP como objeto de análisis principal.

Jobert y Muller (2006) aportan las bases que permiten reconstruir el referencial territorial de las políticas educativas de Bogotá; desde el referencial global, el referencial sectorial, y los operadores de transacción. Además, desde los círculos de decisión es posible analizar las relaciones entre actores para definir el rol de los mediadores que incidieron en la toma de decisiones de las políticas educativas.

Hall (1993) por su parte, ayuda a entender la re configuración en las políticas públicas; como procesos de sustitución de políticas que pierden en eficacia y legitimidad. Aspectos como la descentralización de los sitios de poder, más la recurrencia de procesos de aprendizaje social impulsados por debates en el sector, pueden dar paso a la modificación de un paradigma, siempre y cuando el debate público se consolide en los medios masivos de comunicación.

El aprendizaje social puede avanzar si los expertos empujan hacia adelante el proceso. El aprendizaje social es un intento deliberado por ajustar los objetivos y las técnicas de una política, en respuesta a experiencias pasadas y a una nueva información sobre el sistema. Éste se refleja en los cambios de política para la búsqueda de mejores resultados.

Hall (1993) presenta tres tipos distintos de cambios en la política pública: *cambios de primer orden* (cambios en parámetros de instrumentos); *cambios de segundo orden* (se alteran técnicas, instrumentos y valores); *cambio de tercer orden* (cambios simultáneos en reformas a instrumentos, cambio de instrumentos y la jerarquía de objetivos que sustenta la política).

El análisis del sistema socio territorial desde J. Monnet (2013) y Bejarano Mayorga, C. (2013) permite entender la configuración del referencial territorial como la asociación y engranaje de tres elementos: el gobierno, las políticas públicas y la planificación. Que para su funcionamiento y su movimiento necesitan de coordinación y de sincronización en el tiempo, en el espacio y en el uso de diferentes instrumentos de acción pública. Esta aproximación sugiere entonces, que la territorialización no es una acción lineal, uniforme e imparcial sobre el territorio, sino que está constituida por un conjunto de acciones y procesos constantes de toma de decisiones, marcadas por el conflicto de actores y sus ideas.

En este contexto, el análisis del sistema socio territorial posibilita la identificación de *rupturas o continuidades de ideas, discontinuidades o desfases de acciones*, en el tiempo y/o en el espacio, por la superposición y el encadenamiento de decisiones, de instrumentos de acción pública y de gobierno.

Ahora, entender la noción de IAP es fundamental para poder realizar el análisis socio territorial de las políticas educativas, porque es de este objeto de análisis que se pueden extraer los principales valores, normas, algoritmos e imágenes, que son representaciones y significaciones, que los mediadores usan para organizar las relaciones sociales específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios.

Lascoumes y Le Galès (2009) y Bejarano Mayorga, C. (2013), plantean el análisis de la acción pública desde la perspectiva de los IAP, como un método para identificar y analizar el cambio de la misma, a través de la combinación de diferentes elementos como: cambios de instrumentos sin cambios de fines; modificación de la utilización o del grado de utilización de instrumentos ya existentes; cambios de objetivos que pasan por el cambio de instrumentos; o cambio de los instrumentos que modifica los objetivos y los resultados, generando poco a poco el cambio de objetivos.

En el siguiente capítulo se exponen los elementos metodológicos para el análisis de los referenciales de las políticas públicas urbanas desde los IAP.

2. Capítulo segundo: Metodología de análisis del referencial de las políticas educativas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública

En el capítulo anterior de esta investigación se presentaron los fundamentos teóricos para comprender y sustentar la formulación del esquema de análisis del referencial de las políticas educativas, desde la perspectiva de los instrumentos de acción pública.

En este capítulo se expone la metodología que permite reconstruir y examinar las trayectorias de las políticas educativas en la ciudad de Bogotá desde la perspectiva de los IAP. Las trayectorias se entienden como el curso o el recorrido que, a lo largo del tiempo, han seguido el conjunto de decisiones y acciones tomadas sobre un atributo o dimensión particular en la ciudad.

Desde el punto de vista de un enfoque cognitivo de análisis de las políticas públicas, el esquema busca proporcionar los elementos para reconstruir la manera cómo se han formulado los problemas, cómo se han orientado las soluciones, cómo se han planteado los procedimientos y los principios centrales que han sido utilizados para concebir las decisiones y las acciones en la ciudad (Bejarano Mayorga, C. 2013: 62).

Mediante el esquema de análisis de las trayectorias del referencial de los instrumentos de acción pública se pueden identificar las *correspondencias*, *desfases*, *continuidades* y

rupturas en la construcción del referencial de las políticas educativas. Identificar los puntos de cambio y de continuidad en la territorialización de las ideas, permite ampliar la reflexión sobre el origen, el contenido y los valores que sustentan las políticas públicas de la ciudad (Bejarano Mayorga, C. 2013: 144).

Cualquier futuro investigador debe tener en cuenta que el desarrollo de un esquema como éste, no busca generar evaluaciones de resultados de las políticas públicas sino que tiene el interés de reconstruir y comprender las lógicas conceptuales que han permitido el surgimiento y el desarrollo de las políticas urbanas de su interés. Esta conclusión debe propiciar una postura diferente por parte del investigador en relación con los instrumentos de acción pública a analizar, ya que más que establecer juicios de valor debe construir relaciones cognitivas que le permitan entender las trayectorias de la territorialización (Bejarano Mayorga, C. 2013: 144).

La herramienta facilita una aproximación cognitiva de las formas de territorialización y de acción pública en el sector educativo de Bogotá entre 1990 y 2011, en relación al tránsito del modelo del capital humano al enfoque de derechos.

El esquema se compone de tres dimensiones que analizan los instrumentos de acción pública, para construir reflexiones y conclusiones en torno a las políticas educativas. Así, la *dimensión cognitiva* permite construir el referencial de cada instrumento de acción pública, la *dimensión temporal* permite elaborar las trayectorias del referencial y la *dimensión política* permite el acercamiento a los actores y a los mediadores que inciden en la construcción del referencial.

Este capítulo se divide en cuatro partes. La primera, expone la dimensión cognitiva como herramienta para identificar los valores, las normas, la construcción de los algoritmos y las imágenes de cada uno de los instrumentos de acción pública

La segunda, refiere a la explicación del análisis de la dimensión temporal, que examina las relaciones de sincronía y diacronía de los instrumentos de acción pública y la construcción de las trayectorias del referencial de las políticas educativas.

La tercera parte explica el análisis de la dimensión política, que explora las relaciones entre actores que han incidido en el tránsito de referenciales, a través de la formulación de hipótesis sobre el rol de los mediadores en la construcción del referencial, con el fin de explicar y dar contexto a las continuidades, rupturas y permanencias señaladas en el análisis cognitivo y temporal.

En la cuarta parte, se hace un resumen del esquema de análisis con el fin de aclarar detalladamente las actividades de investigación realizadas dentro de cada dimensión y la relación entre las mismas.

Al final se espera haber dejado claro que el instrumento usa tres niveles de percepción (el cognitivo, el temporal y el político) para analizar el referencial territorial y dar cuenta del proceso de tránsito de paradigmas en las políticas educativas entre 1990 y 2011.

2.1 El análisis cognitivo de los instrumentos de acción pública

Para el análisis de cada instrumento de acción pública se ha propuesto una matriz⁸ de apoyo para organizar la información relativa a los tres niveles de percepción del referencial en cada uno de los instrumentos a considerar y su relación con el enfoque de derechos y la teoría del capital humano. Esta matriz es una herramienta para la identificación de los valores, las normas, la construcción de los algoritmos y las imágenes de cada uno de los instrumentos de acción pública, de tal manera que permitan la comparación de los mismos en un período de tiempo establecido (Bejarano Mayorga. 2013: 75).

⁸ Cada matriz es una herramienta para la identificación de los *valores*, *las normas* y la construcción de *los algoritmos* y *las imágenes* de cada uno de los instrumentos de acción pública, de tal manera que permitan la comparación de los mismos en un período de tiempo establecido.

Una vez organizada y sistematizada la información que permite comprender los elementos básicos del referencial de cada instrumento de acción pública, será posible establecer y explicar las similitudes y las diferencias entre las ideas expuestas en cada uno de los instrumentos analizados. En otras palabras, existirá la posibilidad de identificar los procesos cognitivos de cada uno de los instrumentos, específicamente en la manera como se definen, se abordan, se discuten y se toman decisiones sobre los problemas y las acciones de del sector educativo. Finalmente, este abordaje será la base documental para desarrollar el análisis de las trayectorias del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de acción pública (Bejarano Mayorga. 2013: 75).

Luego de identificar valores y normas, y de haber construido las imágenes y algoritmos que configuran el referencial territorial de las políticas educativas, se pueden construir: el referencial global, el referencial sectorial y los operadores de transacción.

Las matrices permiten identificar en los IAP valores, imágenes, normas y algoritmos en relación al enfoque de derechos y la teoría del capital humano. Específicamente las imágenes y los valores de los IAP apuntan hacia el referencial global, mientras que las normas y algoritmos se refieren al referencial sectorial y los algoritmos en general representan los operadores de transacción.

Para identificar el *referencial global* se analizaron las matrices D2, D5, D6 y D8 (ver en Anexos), las cuales organizan la información de los siguientes IAP:

- D2: Planes Nacionales de Desarrollo entre 1990 y 2010;
- D5: Documentos CONPES: DPN-2465-J de 1990; 26 de 1994; 2945 de 1997; 81 de 2004. Documentos CONFIS Distritales: 9 de Octubre de 2000; 10 de Agosto de 2001; 21 de mayo de 2003; 12 de septiembre de 2006; 25 de mayo de 2007; 2 de octubre de 2008
- D6: Visión Colombia II Centenario 2019
- D8: Plan Maestro de equipamientos educativos del Distrito Capital

Para identificar el *referencial sectorial* se analizaron las matrices D1, D3 y D7, las cuales organizan la información de los siguientes IAP:

- D1: Planes de Desarrollo Distrital entre 1995 y 2011
- D3: Planes Decenales de Educación (1996-2006 & 2006-2016)
- D7: Planes sectoriales de educación entre 1995 y 2008

Para identificar los *operadores de transacción* se analizaron las matrices D3, D4, D5 Y D6 Las cuales organizan la información de los siguientes IAP:

- D3: Planes Decenales de Educación (1996-2006 & 2006-2016)
- D4: Informes de Foros educativos nacionales, distritales y locales entre 1995-2010
- D5: Documentos CONPES DPN-2465- J de 1990; 26 de 1994; 2945 de 1997; 81 de 2004. Documentos CONFIS Distritales: 9 de Octubre de 2000; 10 de Agosto de 2001; 21 de mayo de 2003; 12 de septiembre de 2006; 25 de mayo de 2007; 2 de octubre de 2008
- D6: Visión Colombia II Centenario: 2019

2.2 El análisis temporal de los instrumentos de acción pública

Desde la perspectiva del Sistema Socio Territorial de Monnet, el esquema propuesto tiene el propósito de *analizar la temporalidad de las decisiones y de las acciones en el territorio*, desde una visión sincrónica y diacrónica de la relación de los instrumentos de acción pública. La incorporación de la dimensión temporal busca apoyar el análisis cognitivo de las políticas públicas, mediante la *reconstrucción de trayectorias* que permitan identificar periodos de permanencia, de cambio, de acuerdos y conflictos, entre los procesos de decisión (Bejarano Mayorga. 2013: 76-78).

Retomando el engranaje de la acción pública (Gobierno, Políticas Publicas y Planificación) es posible afirmar que el esquema permitirá identificar y explicar la forma como se construyen, se adoptan y se cambian los instrumentos de acción pública, para

producir y definir las políticas educativas. Como lo señala Jolly (2012), la producción y esta definición del territorio están marcadas por continuidades y rupturas, así como por desfases y correspondencias, que son, en otras palabras, indicadores de cambio de la acción pública y de la territorialización. Estos indicadores de cambio pueden ser expresados a partir del análisis del referencial territorial de las políticas públicas en el tiempo (Bejarano Mayorga. 2013: 76-78).

Para explicar la manera cómo se han construido las ideas y las imágenes que han sustentado las decisiones y acciones sobre el sector educativo entre 1990 y 2011, es necesario analizar el conjunto de *secuencias sucesivas* y *secuencias simultáneas* de los instrumentos de acción pública en el territorio, a la luz del sector educativo. Por lo tanto, es preciso establecer diferentes tipos de relaciones temporales en el esquema, que den cuenta por un lado de las **relaciones sucesivas o diacrónicas (horizontales)** y por otro lado, de las **relaciones paralelas o sincrónicas (verticales)** de los instrumentos. Para ello, se han planteado dos tipos de relaciones temporales a analizar: las relaciones de coordinación diacrónica y las relaciones de sincronización o de coordinación sincrónica (Bejarano Mayorga. 2013: 76-78).

En el análisis de las relaciones de *coordinación diacrónica*, se observan los IAP del mismo nivel territorial, a través de secuencias de *Planes de Desarrollo* a lo largo del periodo de estudio. Para identificar las *continuidades* y *rupturas* en la política educativa se realizaron secuencias de los planes de desarrollo distrital entre 1995 y 2011 y de los planes de desarrollo nacional entre 1990 y 2010.

En el análisis de las *relaciones de sincronización*, se observan al tiempo dispositivos como los documentos CONPES y CONFIS, junto con las secuencias de los *Planes de Desarrollo* tanto distrital como nacional, entre otros IAP para la planificación a largo plazo como el *Plan Decenal* o el *Plan Visión 2019*, con el fin de identificar *correspondencias* y *desfases* en la política educativa.

2.3 El análisis de la dimensión política de los instrumentos de acción pública

La incorporación de la dimensión política al esquema de análisis tiene el objeto de abrir un espacio de discusión que pueda complementar las otras dimensiones analizadas, a partir de la aproximación a los actores como agentes de decisión y de poder en la construcción del referencial de las políticas públicas de la ciudad. La dimensión política del esquema se sustenta en la acepción de la palabra inglesa *politics*, que se refiere a la actividad de organización y lucha por el poder (Roth, 2009), es decir, a la competencia entre actores a través de estrategias dirigidas para conquistar, ejercer y mantener el poder para la toma de decisiones (Salazar Vargas, 2008) (Bejarano Mayorga. 2013: 92).

Como lo señala Muller (2009), los actores son un elemento sustancial para el análisis de los procesos de decisión y de mediación en la construcción del referencial de las políticas públicas. Son los actores quienes crean, discuten, aprueban y deciden sobre las ideas que deben ser tenidas en cuenta para el desarrollo de proyectos políticos en la ciudad. En otras palabras, no hay ideas ni instrumentos de acción pública si no hay actores (Bejarano Mayorga. 2013: 92).

La posición de las ideas dominantes necesitan de actores con mayor capacidad de gestión, que Muller ha llamado los *mediadores*. Estos son los agentes que realizan la construcción del referencial de una política pública, es decir, la *creación de las imágenes cognitivas* que determinan la percepción del problema por parte de los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas (Bejarano Mayorga. 2013: 94). Son los *mediadores* quienes formulan el marco intelectual dentro del cual se desarrollan las negociaciones, los conflictos o las alianzas que conducen a la decisión.

Lo interesante de la incorporación de la dimensión política no es sólo indagar sobre un conjunto o un listado de actores que intervienen en los procesos de construcción de una realidad espacial, sino también, examinar en cierta medida, las relaciones entre los mismos. De esta manera, mediante la incorporación de esta dimensión se *espera*

identificar los niveles de presión política para posicionar las ideas que soportan los procesos de toma de decisiones en la ciudad.

Luego de identificar y ordenar los actores según los círculos de decisión de Muller, es necesaria la *construcción de hipótesis sobre el rol de los mediadores* principales del sector educativo. Esta aproximación será de gran utilidad para poder *explicar las relaciones de continuidad, de ruptura, de desfases y de concordancia* entre los instrumentos de acción pública identificados en las otras dimensiones, pero soportado también desde la perspectiva de los actores como agentes de decisión y de cambio (Bejarano Mayorga. 2013: 95).

En síntesis, para el análisis de la dimensión política se desarrollan dos ejercicios: primero, se organizan los actores en relación a los círculos de decisión de Muller y segundo, se identifican los mediadores y se formulan hipótesis sobre su rol en la reconfiguración del referencial de las políticas educativas, con el propósito de explicar las correspondencias, continuidades, intentos de ruptura, desfases y rupturas identificadas en el periodo 1990 a 2011.

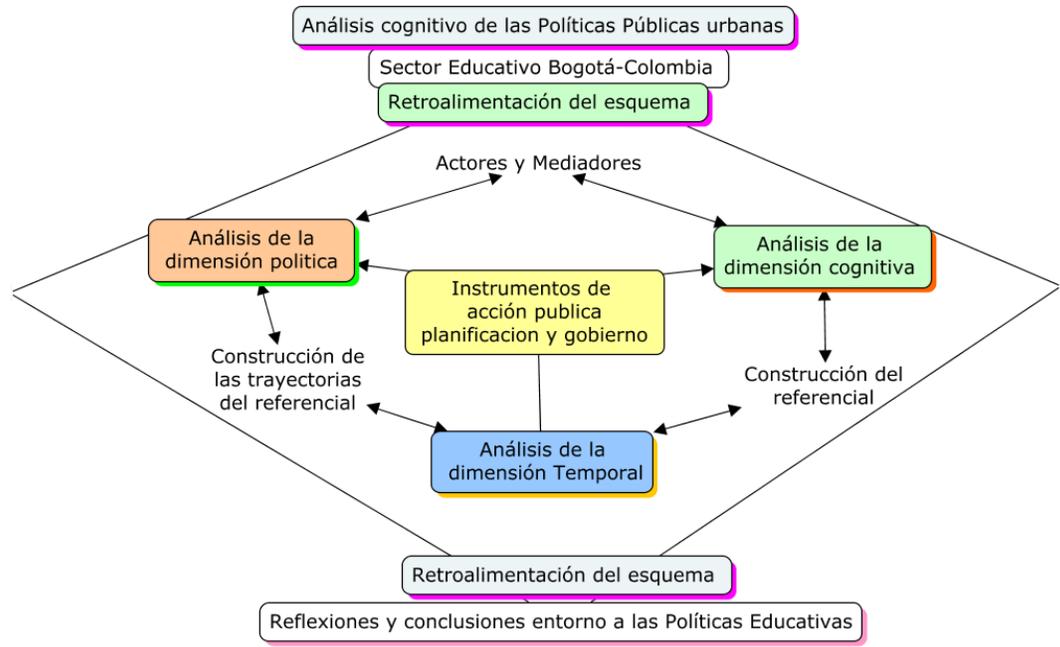
2.4 Resumen del esquema de análisis del referencial de las políticas educativas desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno como instrumentos de acción pública

La dimensión cognitiva se sustenta desde Jobert y Muller, con herramientas para la identificación de valores, normas, algoritmos e imágenes, que permiten la construcción del referencial territorial; la dimensión temporal se basa en el sistema socio territorial de Monet, para el análisis de las trayectorias del referencial, desde la perspectiva de los IAP de Bejarano Mayorga y Lascoumes y Le Galès, que permiten la identificación de indicadores de permanencia y de cambio; y la dimensión política se fundamenta desde los círculos de decisión de Muller, para la identificación de los mediadores incisivos en la

configuración del referencial territorial. Por su parte, las ideas de P. Hall ayudan a entender el proceso de cambio paradigmático de las políticas públicas educativas.

La Figura 2-1, contiene un resumen de los principales elementos del esquema de análisis tratados en el presente capítulo.

Figura 2-1. Resumen del esquema para el análisis cognitivo de las políticas públicas



Fuente: realización propia con base en (Bejarano Mayorga. 2013: 96)

Como se observa en la Figura 2-1, las tres dimensiones de análisis se interconectan a través de la explicación de la construcción del referencial. La dimensión cognitiva permite desglosar el referencial territorial de las políticas educativas en referencial global, sectorial y operadores de transacción. El análisis temporal plantea las trayectorias del referencial a lo largo del periodo 1990-2011, identificando continuidades, rupturas, correspondencias y desfases. Y la dimensión política permite el acercamiento a los actores, a los mediadores, y a sus medios de presión para incidir en la construcción del referencial. Al final, el análisis del referencial desde las tres dimensiones, arrojará reflexiones y conclusiones entorno a las políticas educativas que permitirán entender el proceso de cambio paradigmático.

3. Capítulo tercero: Análisis de referenciales de política educativa en la ciudad de Bogotá 1990-2011

El presente capítulo ha sido elaborado para ilustrar el esquema de análisis de referenciales desde la perspectiva de las acciones y decisiones en materia de educación en Bogotá. Para este fin, se ha propuesto como orientación del análisis la siguiente hipótesis: El referencial territorial de las políticas públicas de educación, entre 1990 y 2011 en la ciudad de Bogotá se ha consolidado con gran continuidad y correspondencia en el tiempo, pero ha tenido transformaciones de primer y segundo orden a través de la modificación de parámetros de instrumentos y técnicas, que no implicaron cambios sustanciales en objetivos y metas, pero que fueron resultado de la interacción, presión, debate y concertación de actores y mediadores interesados en incidir en la política educativa.

A partir del análisis de los IAP se reconstruirá el referencial territorial de las políticas educativas; se buscarán las primeras evidencias de un intento de cambio cognitivo, con base en las trayectorias (secuenciales y simultáneas) de la territorialización; y se identificarán los actores y mediadores que incidieron en la configuración de las políticas educativas.

Este capítulo se divide en cuatro títulos. *El primero* plantea los conceptos que sustentan la relación entre referenciales de las políticas de educación como problema o cuestión fundamental del sector. De esta manera, se exponen las principales diferencias entre la noción de *capital humano* y el concepto de *enfoque de derechos* y su relación con la construcción y la comprensión de políticas de educación en la ciudad.

El segundo tiene el propósito de abordar *la dimensión cognitiva* a partir de los instrumentos de acción pública relacionados directa o indirectamente con el componente de la educación en el territorio. En esta parte se presentan algunos *algoritmos e imágenes* construidas como niveles de percepción del referencial y se exponen las conclusiones principales sobre el *referencial global*, el *referencial sectorial* y los *operadores de transacción* identificados.

El tercero tiene el objetivo de desarrollar *la dimensión temporal* a partir del establecimiento de relaciones temporales como *indicadores de coordinación sincrónica y diacrónica* entre los instrumentos de acción pública. En este título se presentan los principales indicadores de cambio: *continuidades, rupturas, correspondencias y desfases* de la política de educación.

El cuarto título, identifica y organiza los principales actores y mediadores que inciden en la construcción de las ideas que soportan las acciones y decisiones políticas en materia de educación de la ciudad. *La dimensión política* desarrolla cada uno de los círculos de decisión con el fin de ilustrar la manera como se involucra la visión de los actores en la construcción del referencial.

3.1 ¿Formación de capital humano o educación integral con enfoque de derechos? Paradigmas en las políticas públicas educativas

Se plantean a continuación dos perspectivas para el diseño e implementación de políticas educativas; la teoría del capital humano y el enfoque de derechos. Cada una posee objetivos diferentes, en relación a lo que las políticas educativas deben garantizar; “en consecuencia, en vez de formular planes para promover el ejercicio del derecho a la educación, se promueven planes que satisfagan las necesidades básicas de aprendizaje para que las personas adquieran las capacidades necesarias para desempeñarse en el mundo del trabajo” (Pérez, 2007: 32).

A continuación se exponen las características principales de cada uno de los enfoques de política educativa entre 1990 y 2011. Y al final se presenta una síntesis sobre la relación que existe entre ambos en el marco del sistema educativo colombiano.

3.1.1 Enfoque del capital humano

La *teoría del capital humano* como teoría económica en su amplia complejidad no será abordada en este apartado, pero si se tendrá en cuenta su incidencia en la educación como una visión conceptual influyente en el marco de la globalización, porque concibe a la formación educativa como una inversión que generará utilidad en el futuro y que favorece de diversas formas al crecimiento económico: calificación laboral, producción técnica, investigación, movilización física y optimización de movilidad funcional (Villalobos G. y Pedroza R, 2009: 279).

La teoría del capital humano con respecto a la educación asumió dos versiones durante el siglo XX:

- En la primera versión (década de 1960⁹), predominó un principio de carácter “instrumental” basado en “contenidos”, un rango de conocimientos apropiados para el mejoramiento y ampliación del rendimiento laboral. Se trataba de educar en circunstancias de creciente especialización, la que en términos sociológicos se pensó como un *factor primordial para reforzar la solidaridad orgánica* de la sociedad de posguerra. El acoplamiento entre el sistema educativo y la división social del trabajo encontró expresión en la diferenciación de las ocupaciones que demandaba la producción en masa. De allí que la idea de *capital humano*, en cuanto producto del proceso educativo, se asoció al conjunto de bienes intangibles que intervienen en el rendimiento del capital físico (fábricas, máquinas, etcétera). Educar, significaba dotar a los trabajadores de “certidumbres” que les

⁹ Los argumentos de los que derivaron las acciones educativas de la época se cimentaron en la obra de dos economistas: Theodor Schultz y Gary Becker. Aunque con diferencias, sus planteos asimilaban la posesión de educación con el usufructo de cualquier tipo de capital material, por lo que se la consideraba una inversión susceptible de cálculo acerca de su específica rentabilidad (Schultz, 1983; Becker, 1983) (Aronson, 2007: 10).

proporcionarán posibilidades de desarrollo laboral y elevación de los ingresos. Luego, *artefactos y capacidades laborales* para toda la vida constituyeron los dos términos de la ecuación del desarrollo económico de la época (Aronson, 2007: 14).

- A partir de 1980, se verifica un aumento de la importancia de lo “*inmaterial*” en detrimento de lo instrumental. La *capacitación* muta hacia la *competencia*, por lo que *las calificaciones ceden su lugar a un tipo de habilidad apta para enfrentar la “incertidumbre”*. Según los teóricos de la *nueva concepción del capital humano*¹⁰, las *competencias laborales* necesarias para hacer funcionar economías de baja productividad y externamente poco competitivas ya no alcanzan para desempeñarse en economías abiertas y sometidas a intensas presiones hacia la competitividad global (Bruner, J.J. 2000). El nuevo concepto de educación, entonces, hace hincapié en la *adquisición de disposiciones cognitivas superiores* para enfrentar eficazmente situaciones complejas, lo cual supone *entrenamiento para resolver problemas, para actuar creativamente y tomar decisiones*; el conjunto configura los contornos de una *formación orientada hacia las “competencias de empleabilidad”*. Como es obvio, las diferencias responden a las transformaciones acaecidas durante los veinticinco años que transcurren entre la conformación –y el ulterior colosal desarrollo– de la sociedad industrial, y la emergencia de la sociedad del conocimiento¹¹ (Aronson, 2007: 14).

Mientras la *educación instrumental* busca fomentar la especialización mediante la adquisición de “[...] cuerpos relativamente estables de conocimiento (...) para un mundo

¹⁰ Entre otros: (Bruner, J.J. 2000) (Bruner, J.J. 2003) (Bruner y Elacqua, 2003) (Tedesco, 2000) (Sennett, 2000) (Barnett, 2001) (Bonaf, 1998).

¹¹ Se refiere a las economías y sociedades basadas en el conocimiento. Las economías industriales van transformándose, progresivamente, en otras inspiradas en el saber, mediante unas inversiones elevadas en educación, formación, investigación y desarrollo, programas informáticos y sistemas de información. Se caracterizan por su uso destacado de las nuevas tecnologías de la información, no sólo para la comunicación entre las personas sino también para la creación de conocimientos nuevos. De allí que se produzca una enorme intensidad de la innovación. Las organizaciones, comunidades y personas han de adquirir nuevas cualidades para ser capaces de prosperar en este mundo lleno de continuas alteraciones (David, P., & Foray, D. 2002).

de información lenta y escasa” (Brunner J.J. 2000: 2), estimula *aprendizajes ligados a pautas de disciplina*, a metodologías adecuadas para el seguimiento de instrucciones y a destrezas técnicas específicas según el oficio u ocupación, *la educación de la nueva concepción del capital humano es de índole expresiva*: procura despertar en los trabajadores *actitudes vinculadas con la ductilidad, la disposición al aprendizaje, la autonomía y las habilidades comunicativas y de relación* (Bonaf, 1998: 177). De este modo, el *papel socializador* de la educación cobra la mayor importancia, a la vez que decrece la función relativa a la instrucción (...) Si en el pasado el capital logrado por medio de la educación poseía un cierto grado de estabilidad que permitía su aprovechamiento por períodos prolongados, en el presente el conocimiento es objeto de acelerados procesos de devaluación arrastrados por la velocidad del cambio tecnológico y organizacional, por lo que resulta imprescindible la educación permanente (Tedesco, 2000: 62). Esta cuestión da forma a demandas sociales diferenciales que se vinculan con la *competitividad internacional*, la *inclusión de nuevas tecnologías* en amplios dominios de la vida cotidiana y la *expansión de instituciones* de diverso tipo que ejercen marcada influencia sobre el conjunto de la sociedad (Aronson, 2007: 14-15).

En Colombia luego de la apertura económica en 1990, la *teoría del capital humano* se usó como referente de política educativa con el fin de hacer más competitivos y productivos a los colombianos. Con la primera Cumbre de las Américas en Miami (1994) se consintió por un mayor grado de apertura comercial, de transparencia en las reglamentaciones económicas, de políticas económicas sólidas consistentes con una economía de mercado, además de esfuerzos efectuados por el sector privado para aumentar su competitividad (Declaración de Santiago, 1998: 1).

Con el **pacto de Santiago¹² en 1998** y teniendo en cuenta el compromiso de continuar con la implementación del Plan de Acción de Miami (1994), se presenta el Plan de Acción de Santiago con un cuerpo de iniciativas concretas destinadas a *promover el pleno desarrollo de los países del hemisferio y asegurar el acceso y mejorar la calidad de la educación, promover y fortalecer la democracia y el respeto a los derechos humanos*,

¹² Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, Chile Abril 18-19, 1998

profundizar la integración económica, el libre comercio, y erradicar la pobreza y la discriminación (Plan de Acción de Santiago, 1998: 2).

El Plan de Acción de Santiago en su título “Educación: la clave para el progreso” plantea varios procesos de reforma educativa. Estos procesos se sustentan en los principios de *equidad, calidad, pertinencia y eficiencia*. La *equidad* entendida como la creación de condiciones para que toda la población tenga oportunidades de recibir servicios educativos con calidad, reduciendo de manera apreciable los efectos que se derivan de la desigualdad social y económica, la discapacidad, la discriminación étnica, cultural y de género; la *calidad* que comprende el logro de altos niveles y orientaciones cognitivas, de competencias, de habilidades y de actitudes éticas; la *pertinencia* entendida como la capacidad de los sistemas educativos de responder a las necesidades y aspiraciones de la sociedad en su conjunto, considerando su diversidad social, cultural, étnica y lingüística; y por último, la *eficiencia* entendida como la provisión de recursos suficientes que se usen de modo óptimo para alcanzar mejores logros educativos (Plan de Acción de Santiago, 1998: 2).

A continuación, en el Cuadro 3-1, se presentan los compromisos que adquirieron los gobiernos firmantes, entre ellos Colombia, en la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile 1998:

Cuadro 3-1, Lineamientos en política educativa del pacto de Santiago (1998)

Pacto de Santiago (1998) Para alcanzar los objetivos en educación, los Gobiernos adelantaran esfuerzos en:		
Políticas educativas compensatorias e intersectoriales, según sea necesario, y desarrollarán programas de <i>atención específica a los grupos con rezago en materia de educación, analfabetismo funcional y condiciones socio-económicas en desventaja, con énfasis en las mujeres, las minorías y las poblaciones vulnerables</i> . Prioridad en estrategias educativas para la primera infancia.	<i>Sistemas nacionales o subnacionales y, donde sea aplicable, subregionales, de evaluación de la calidad</i> de la educación, que permitan medir el desempeño de los diversos agentes educativos, las innovaciones y los factores asociados a los <i>logros de aprendizaje</i> . Se dispondrá así de información e <i>indicadores nacionales</i> o subnacionales, para la comparación de algunos indicadores educativos en el ámbito hemisférico.	Programas integrales de <i>valorización y profesionalización de docentes y administradores</i> de la educación, que combinen una adecuada formación inicial y continua, explorando mecanismos de incentivos vinculados a su actualización y al <i>cumplimiento de estándares</i> que hubieran sido acordados. La <i>educación superior</i> deberá colaborar a través de sus <i>funciones de investigación y de docencia</i> , las cuales deben ser fortalecidas con este propósito.
Reforzar la <i>gestión educativa y la capacidad institucional</i> en los niveles nacional, regional, local y de centro educativo, avanzando cuando sea apropiado en los procesos de <i>descentralización y en la promoción de mejores formas de participación</i> comunitaria y familiar.	Fortalecer la <i>formación para el mundo del trabajo</i> . Adopción de nuevas tecnologías; formación específica para el trabajo hasta la preparación basada en el reforzamiento de las <i>competencias generales para el desempeño productivo</i> . Creación o fortalecimiento de <i>mecanismos de certificación de competencias laborales</i> mediante la educación formal y la experiencia en el trabajo; Acciones que consideren el desarrollo de habilidades empresariales asociadas a la <i>capacidad de emprender</i> .	Estrategias educativas pertinentes a las <i>sociedades multiculturales</i> , de modo que permitan construir con las poblaciones indígenas y los grupos migrantes, modelos de educación básica intercultural bilingüe. Asimismo, será necesario ampliar en los contenidos de la educación básica, el <i>respeto y el aprecio por la diversidad cultural</i> de los pueblos, así como expandir el conocimiento de las diversas lenguas que se hablan en los países del Hemisferio.
Estrategias educativas que contribuyan a la <i>formación de valores</i> , con especial atención a la incorporación de los <i>principios democráticos, los derechos humanos, la visión de género, la paz, la convivencia tolerante, el respeto al medio ambiente y los recursos naturales</i> . Disponibilidad de materiales didácticos en colaboración con las instituciones oficiales y, según sean las condiciones específicas de cada país, con el sector privado.	Acceso y uso de las más eficaces <i>tecnologías de la información y la comunicación</i> , con especial énfasis en el uso de las computadoras, combinadas con renovadas formas pedagógicas y la capacitación adecuada de los maestros para utilizar estas tecnologías. <i>Llegar a los sectores más vulnerables</i> con programas de educación a distancia y el establecimiento de redes de información.	<i>Sistemas de becas y de intercambio de estudiantes, docentes, investigadores y administradores de la educación</i> , con vínculos institucionales, la tecnología de las comunicaciones y pasantías que permitan conocer en otros países del Hemisferio innovaciones pedagógicas y de gestión. Estas últimas contribuirán al objetivo de fortalecer la capacidad institucional de los Ministerios o Secretarías de Educación, los organismos descentralizados de administración y los centros de educación superior.

Elaborado con base en (Plan de Acción de Santiago, 1998: 2-3)

Los lineamientos planteados en el Cuadro 3-1, se estructuraron en sintonía con el documento del Banco Mundial “Más allá del Consenso de Washington: la hora de la Reforma Institucional”, también conocido como Consenso de Santiago, en el cual se concluye que es necesario emprender reformas adicionales a las establecidas años atrás por el Consenso de Washington¹³, con el fin de lograr tasas de crecimiento sostenibles y una reducción más significativa de la pobreza.

¹³ Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform. Latin American adjustment: How much has happened, 7, 7-20.

“En especial, se determinó que era imprescindible centrarse en la calidad de las inversiones en recursos humanos, la promoción o creación de mercados financieros eficientes y sólidos, el mejoramiento del entorno legal y normativo (en especial, la liberalización de los mercados laborales y el mejoramiento de las regulaciones que afectan la inversión privada en la infraestructura y servicios sociales), el mejoramiento de la calidad del sector público (incluyendo el sector judicial) y la consolidación de la mayor estabilidad macroeconómica a través del fortalecimiento fiscal. En el informe se indicó que estas reformas implicarían importantes reformas institucionales” (Javed, S., & Perry, G. 1998: 2).

Este nuevo consenso marcaría el giro del neoliberalismo hacia el neo institucionalismo¹⁴ ante la crisis que provocó el libre mercado en países en desarrollo como Colombia. El cambio implica una conciencia mayor de la necesidad de reformas institucionales en áreas como finanzas, educación, justicia y administración pública, con el fin de mejorar la competitividad de cada sector, lo que a su vez redundaría en un crecimiento económico a largo plazo.

Con respecto a la educación, las reformas anunciaron que:

- Es esencial contar con instituciones de monitoreo y supervisión para asegurar que funcionarios, maestros o administradores de escuelas, realmente actúen conforme al interés de los niños y sus padres (Javed, S., & Perry, G. 1998: 15). Esto implica que los consejos de las escuelas deben ser investidos con poderes reales, no solo de asesoría (Javed, S., & Perry, G. 1998: 109).
- Para aumentar la participación de los padres, un medio es aumentar sus opciones y estimular la competencia entre las escuelas, permitiendo así que escuelas administradas por personas privadas compitan por recursos con escuelas de naturaleza pública. Para aumentar la competitividad en las escuelas se pueden

¹⁴ A la base de esta teoría -anclada en el rational choice-, está como supuesto el concepto de individuo calculador, egoísta que trata de maximizar su beneficio personal, pero reconociendo la importancia de las reglas e incentivos para canalizar o constreñir la conducta individual. Por un lado, los individuos pueden lograr sus objetivos más eficazmente gracias a la acción institucional – pues minimiza la incertidumbre-, a la vez que su conducta y la de otros pueden ser moldeadas por las instituciones. (Miñana Blasco, C. 2009) en (Sarmiento, Á. Z., Jiménez, P. J. B., & Lozano, F. O. (2009). La educación superior: tendencias, debates y retos para el siglo XXI: sostenibilidad y financiación. Univ. Nacional de Colombia).

usar las becas, la entrega de recursos adicionales y la asistencia técnica basados en la competencia y la publicación de los resultados del aprendizaje (Javed, S., & Perry, G. 1998: 111).

- Deben existir medios adecuados para que los funcionarios de un ministerio de educación sepan cuando una escuela o profesor en particular se está desempeñando bien, y para poder adoptar las medidas correctivas adecuadas o crear los incentivos correctos para los maestros y administradores de las escuelas (esto en referencia al ausentismo, el analfabetismo de profesores, las altas tasas de deserción y repetición entre estudiantes y una docencia francamente deficiente).
- Incentivos para promover cambios de comportamiento, como mejorar las calificaciones de los maestros a través de la fijación de escalas de sueldos diferenciadas (Javed, S., & Perry, G. 1998: 111).
- Hay que posibilitar el acceso a los sistemas de información de gestión ya diseñados y aplicados de manera experimental para que sirvan de instrumentos al público y a los padres para obtener información fácil de usar y para que los investigadores puedan acceder a los datos sin procesar (Javed, S., & Perry, G. 1998: 111).
- Los sistemas de evaluación de estudiantes aplicados experimentalmente en la mayoría de los países deben generalizarse; deben entregar información específica acerca de cada estudiante que ayude a los maestros a diagnosticar problemas de aprendizaje y deben proporcionar información específica acerca de cada escuela. Esta última debe permitir a los ministerios individualizar a las escuelas que necesitan apoyo adicional (Javed, S., & Perry, G. 1998: 111).
- Énfasis en la tecnología y pedagogía en la sala de clases, orientada al “aprender a aprender”, como técnica para cambiar la conducta de maestros frente a los alumnos.

En la implementación de estas reformas el sector privado jugó un papel fundamental, pues sus demandas por mejorar la educación de la fuerza laboral como requisito para tener éxito en el actual contexto global, fueron atendidas. En ese sentido el sector social dejó de visualizarse como fuente de gasto, para ser un principio en el desarrollo de los recursos humanos. Este aspecto quedó planteado en la Cumbre de las Américas

realizada en Santiago (1998), como expresión de un nuevo clima de interés político en la educación por parte de todos los organismos gubernamentales.

En adelante estos lineamientos enmarcan la política educativa nacional y la educación sigue viéndose, como medio principal en el desarrollo de recursos humanos óptimos para el crecimiento económico. Luego, los presidentes de la república entre 1998 y 2010 desarrollan los lineamientos del Pacto y del nuevo Consenso casi al pie de la letra, bajo el liderazgo de Cecilia María Vélez White, quien fue primero Secretaria de educación de Bogotá (1998-2002) y luego Ministra de Educación Nacional (2002-2010) sumando en total 12 años al frente del sector educativo, periodo en el que implemento coordinadamente las reformas propuestas desde el Banco Mundial.

3.1.2 Enfoque de derechos

Según Víctor Abramovich (2006), uno de los principales aportes del enfoque de derechos es dotar a las estrategias de desarrollo de un *marco conceptual explícito*, el cual podría contribuir además a definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo, tanto económicos, sociales y culturales como civiles y políticos.

Además de ello, el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Lo cual permite a la vez cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas.

Para este autor los derechos no acotan la discrecionalidad de quienes formulan las estrategias de desarrollo, pues aunque “los derechos no dicen mucho acerca del contenido de las políticas, (...) sí pueden decir algo sobre la orientación general de ellas y brindar un marco conceptual que guíe su formulación e implementación” (Abramovich, 2006: 38).

El reconocimiento de derechos impone habitualmente la necesidad de establecer *medidas judiciales o de otro tipo* que permitan al titular del derecho reclamar ante una autoridad judicial u otra con similar independencia. Sumado a esto, establece *obligaciones correlativas* cuyo incumplimiento activará diferentes mecanismos de responsabilidad o de garantías. Lo cual a mediano y largo plazo puede ser una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente dispares.

Para el enfoque basado en derechos es fundamental partir del reconocimiento de una *relación directa* entre el *derecho*, la *obligación correlativa* y la *garantía*, pues ella sin duda influirá en el establecimiento de un marco conceptual para la formulación e implementación de políticas públicas y de mecanismos de rendición de cuentas o responsabilidad que puedan considerarse compatibles con la noción de derechos (Abramovich, 2006: 41).

Con la Constitución Política de 1991 en sus artículos 44 y 67; la declaración Universal de los DDHH artículo 26; y el informe de la relatora especial de Naciones Unidas de Katerina Tomasevski (2004), se reivindica el derecho a la educación y la materialización de contenidos mínimos de universalidad, obligatoriedad y gratuidad.

Katarina Tomasevski (2004) propone hacer un análisis de algunos indicadores comunes que se establecen en el derecho internacional y que permiten evaluar las políticas y acciones que se llevan a cabo por los diferentes países para conseguir la realización del derecho a la educación. Estos indicadores consisten en garantizar que la educación sea *asequible, accesible, aceptable y adaptable*. El sistema de “las cuatro A”, con los indicadores mencionados pretende generar un marco de orientación para las acciones estatales e incluir a la educación dentro de la condición de indivisibilidad de los derechos humanos que promueve a la educación como un fin, pero también como un medio para la realización de los demás derechos humanos establecidos en el derecho internacional (Puentes, D.F. 2009: 194). El sistema de “las cuatro A” propone:

- **La Asequibilidad:** el Estado tiene la obligación de garantizar primero: que la educación gratuita y obligatoria esté asequible para todos los niños y niñas en edad escolar y, segundo, la libre elección de los padres en la educación de sus hijos y sus hijas así como la libertad para establecer y construir instituciones de enseñanza que respeten la libertad de y en la educación.

- **La Accesibilidad:** el deber del Estado de eliminar todo tipo de exclusión por raza, idioma, género, religión, opinión política, condición social, entre otras. Lo que esta obligación pretende es la identificación de todos los obstáculos que impiden el disfrute del derecho a la educación para ir construyendo progresivamente – aunque de manera rápida– una educación gratuita y obligatoria para todos los niños y niñas así como para generar acciones que les faciliten el acceso a la educación post– obligatoria (Puentes, D.F. 2009: 195).
- **La Aceptabilidad:** hace referencia a la obligación estatal de controlar y exigir determinados niveles de calidad en los establecimientos educativos, bien sean de carácter privado o público. De lo que se trata es de garantizar una educación para todos y todas que sea aceptable y esté acorde con los derechos humanos (Puentes, D.F. 2009: 196).
- **La Adaptabilidad:** el Estado debe adaptar la educación al interés, necesidad y expectativa de cada niño, niña o joven. Esta obligación es la encargada de politizar el derecho a la educación pues la adaptación de la educación a las condiciones de cada sujeto debe integrar la participación de los mismos en el proceso de construcción de las estrategias y políticas públicas educativas (Puentes, D.F. 2009: 197).

3.1.3 Síntesis del capítulo

Como se puede observar en el Cuadro 3-2 los dos paradigmas de política coinciden en varios aspectos importantes, lo cual desdibuja el imaginario de que ambos enfoques son irreconciliables u opuestos. Sin embargo, se reconoce una marcada diferencia entre los principios de eficiencia y asequibilidad, que apuntan en direcciones distintas; el primero hacia el ahorro y austeridad y el segundo hacia la universalización y gratuidad.

El amplio desarrollo conceptual de ambos enfoques se sintetiza en el Cuadro 3-2 comparativo entre los *principios* que orientan ambas perspectivas:

Cuadro 3-2. Principios de la teoría del capital humano y el enfoque de derechos en el contexto colombiano

Teoría del capital humano (versión del pacto de Santiago 1998)	Relación	Enfoque de derechos
Eficiencia: provisión de recursos suficientes que se usen de modo óptimo para alcanzar mejores logros educativos	No coinciden	Asequibilidad: el Estado tiene la obligación de garantizar una educación libre, gratuita, obligatoria y universal.
Equidad: la creación de condiciones para que toda la población tenga oportunidades de recibir servicios educativos con calidad, reduciendo de manera apreciable los efectos que se derivan de la desigualdad social y económica, la discapacidad, la discriminación étnica, cultural y de género.	Coincide: implica Estado interventor-neo institucionalismo	Accesibilidad: deber del Estado de eliminar todo tipo de exclusión por raza, idioma, género, religión, opinión política, condición social, entre otras. Lo que esta obligación pretende es la identificación de todos los obstáculos que impiden el disfrute del derecho a la educación.
Calidad: Logro de altos niveles y orientaciones cognitivas, de competencias, de habilidades y de actitudes éticas.	Coincide: implica sistema de evaluación	Aceptabilidad: obligación estatal de controlar y exigir determinados niveles de calidad en los establecimientos educativos, bien sean de carácter privado o público. Garantizar una educación para todos y todas que sea aceptable y esté acorde con los derechos humanos.
Pertinencia: capacidad de los sistemas educativos de responder a las necesidades y aspiraciones de la sociedad en su conjunto.	Coincide: implica politización	Adaptabilidad: el Estado debe adaptar la educación al interés, necesidad y expectativa de cada niño, niña o joven.

Fuente: elaboración propia

Las coincidencias entre los paradigmas pueden deberse a que la nueva teoría del capital humano da mucha más importancia a lo inmaterial y al papel de las instituciones, lo cual estrecha claramente los marcos interpretativos de ambos enfoques. En ese sentido se debe entender el sistema educativo colombiano como una amalgama de consideraciones y acciones que surgieron de la articulación y relacionamiento tanto del enfoque de derechos como de la teoría del capital humano.

A pesar de la coincidencia en los principios, la nueva teoría del capital humano que impulsa la competencia y supone *entrenamiento para resolver problemas, para actuar creativamente y tomar decisiones*, dista mucho de la perspectiva del enfoque que se implementó en Colombia a inicios de los noventa, el cual se asemeja más a la versión conceptual “instrumental” de los años sesenta en E.E.U.U, que se limita a la mera capacitación de la fuerza laboral y el aumento de su productividad. Sin embargo, con el Consenso de Santiago (1998) el enfoque neo institucional en Colombia avanzó un poco más hacia las ideas de la nueva teoría del capital humano de los ochenta, principalmente en aspectos como la expansión de instituciones de diverso tipo que ejercen marcada incidencia en la sociedad, como por ejemplo con el impulso de un sistema de evaluación nacional que garantice la efectividad y calidad del servicio prestado.

Se puede observar en el Cuadro 3-3, que entre los IAP que dan sentido a la política educativa en Bogotá se entremezclan imágenes, valores, normas y algoritmos tanto del enfoque del capital humano como del enfoque de derechos, ambos se expresan pero uno de los dos define los objetivos y metas de la política educativa, mientras que el otro es complementario. El enfoque del capital humano constituye el marco interpretativo que le da sentido a la política educativa nacional (objetivos y metas) y el enfoque de derechos conforma el marco interpretativo secundario que da sentido complementario a la política educativa sectorial de Bogotá.

Cabe resaltar que la teoría del capital humano es más una teoría económica que una teoría de la educación o pedagógica, pues plantea la educación como un medio para el desarrollo económico y no como un fin en sí mismo. En ese sentido la teoría del capital humano, en las políticas educativas colombianas, se usa principalmente para justificar las inversiones en formación para el trabajo, que implican dar capacitación básica a los individuos con el objetivo de mejorar su competitividad y productividad, buscando asegurar un ingreso sostenido, para a largo plazo reducir la pobreza.

Frente a este marco interpretativo, se suma el enfoque de derechos que propone una versión más integral de formación educativa entorno a la garantía de los derechos humanos como un fin en sí mismo. En el contexto colombiano esta visión es un complemento de la formación de recursos humanos, como se observa en el Cuadro 3-3 los IAP se concentran en el desarrollo de un sistema educativo más abocado al

desarrollo del capital humano que a la garantía de los derechos, claro está que en el papel nunca se desconocen estos últimos.

Cuadro 3-3. Instrumentos de Acción Pública según su enfoque cognitivo

IAP/Enfoque	Capital humano	Enfoque de derechos
Instrumentos de Acción Pública-IAP	<ul style="list-style-type: none"> • CONPES 1990: COCE: DNP-2.465-J Programa de modernización de la economía colombiana 1990. • CONPES Social 26 del 11 de mayo de 1994 (condicionamiento para la descentralización). • CONPES Social 2945 de 1997 (educación para el trabajo como política de Estado). • Pacto de Santiago (1998) • PND 1991-1994 / PND1998-2002 / PND 2002-2006/ PND 2006-2010/ • Plan Decenal de Educación 2006-2016 • PDD 1998-2000/ PDD 2001-2003. • Acto legislativo 01 de 2001 / Ley 715 de 2001 • CONPES Social 81 de 2004 (sistema nacional de formación para el trabajo) • Plan 2005 Visión Colombia 2019 	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Pol. Art: 44 y 67. • Declaración universal de los DDHH. Art: 26. • Ley 60 de 1993: asignación territorial de los recursos. • Ley 115 de 1994: ley general de la educación. • Plan Decenal de Educación 1996-2006. • PDD 2004-2007 / PDD 2008-2011

Fuente: elaboración propia.

Con base en la coexistencia entre el enfoque de derechos y el capital humano como paradigmas de la política educativa, los títulos siguientes plantean la aproximación al referencial territorial desde la dimensión cognitiva, temporal y política.

3.2 Aproximación a la dimensión cognitiva del esquema de análisis desde la perspectiva de los instrumentos de acción pública

“Elaborar una política pública consiste en construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva, que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: este conjunto de imágenes, es el referencial de la política pública” (Muller, 2006: 97). El referencial está compuesto por tres elementos: 1. *Referencial global* (representación general, conjunto de valores de una sociedad, conjunto de normas), 2. *Referencial sectorial* (imagen del sector o de la profesión) y 3. La articulación entre ambos a través de *Operadores de transacción* (algoritmos que componen el campo cognitivo del decisor).

El referencial global es un conglomerado de principios, valores y normas que plantean un “deber ser” del sistema, los referenciales sectoriales entran en conflicto con el referencial global, cuando hay un choque de imágenes cognitivas. Allí, los mediadores asumen el rol de líderes de cada referencial, intentando resolver la crisis entre referenciales, los operadores son como una conexión entre los sectores y el medio decisional central. En últimas, si el referencial global no logra adaptar la política sectorial al paradigma dominante, se genera un desequilibrio en el sistema lo cual obliga a que el referencial global cambie (Muller, 2006: 79).

En la dimensión cognitiva se adelantaron cuatro aspectos: primero, de la identificación y análisis de los instrumentos de acción pública para la planeación y el desarrollo educativo en Bogotá, surgieron los valores, normas, imágenes y algoritmos para; segundo, construir el referencial global; tercero, definir el referencial sectorial; y cuarto establecer los operadores de transacción.

3.2.1 Los instrumentos de acción pública para la planeación y el desarrollo educativo en Bogotá

En este apartado se identifican los instrumentos de acción pública para la planeación y el desarrollo educativo en Colombia y Bogotá. A saber son: Planes de Desarrollo

Nacionales y Distritales, Planes Sectoriales¹⁵, Documentos Conpes, Documentos CONFIS¹⁶ y demás normatividad que oriente el sector.

Para iniciar la identificación de los dispositivos de planeación, se tuvo en cuenta el periodo de la instalación del referencial territorial global dentro del sistema normativo colombiano. Dicho periodo sucede entre 1984 y 1991, al iniciarse el proceso de apertura y liberalización económica, se instala la idea de que *la educación es factor clave para aumentar la competitividad de la economía nacional y capacitar a los más pobres con el fin de aumentar su productividad.*

La imagen se ve plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994 la revolución pacífica. Con base en este referente, se inició el proceso de identificación de instrumentos de acción pública en el nivel nacional y distrital desde el año 1990. En ese sentido, los IAP identificados y analizados para extraer valores, normas, imágenes y algoritmos son:

- 7 Planes de Desarrollo Distrital entre 1991 y 2011
- 5 Planes Nacionales de Desarrollo entre 1990 y 2010
- 2 Planes Decenales de Educación
- 5 Planes Sectoriales de Educación de Bogotá entre 1995 y 2012
- 6 Actas de documentos CONFIS
- 3 Actas de documentos CONPES-Social
- 1 Plan de ordenamiento consensuado: Programa Visión Colombia 2019

Para el abordaje de la dimensión cognitiva fue necesario identificar y reunir un grupo de instrumentos de acción pública (instrumentos de planificación y de gobierno) de la ciudad de Bogotá, y de la Nación que permitiera construir y analizar el referencial de las políticas de educación en el territorio. Estos instrumentos constituyen el soporte documental para

¹⁵ Herramienta básica para orientar la acción de la Secretaría de Educación y lograr la unificación de criterios sobre políticas y objetivos del sector educativo.

¹⁶ Concejo Distrital de Política Económica y Fiscal – CONFIS: Es un cuerpo colegiado creado mediante el Decreto Ley 1421 de 1993 y definido en el estatuto de Presupuesto de Bogotá Decreto 714 de 1996 como instancia rectora de la Política Fiscal y coordinador del Sistema Presupuestal de la Administración Distrital de Bogotá.

abordar la dimensión cognitiva del esquema de análisis, es decir para estudiar la manera cómo se discuten, se abordan y se plantean los problemas y las soluciones de educación en el territorio.

Por una parte, se identificaron los Planes de Desarrollo a nivel nacional y distrital como instrumentos básicos de los procesos de planificación del desarrollo que enmarcan las principales políticas en cada uno de sus niveles de gobierno. De esta manera se analizaron las relaciones entre capital humano y el enfoque de derechos de cinco planes nacionales de desarrollo y siete planes de desarrollo distrital de Bogotá, comprendidos entre el período de 1990 a 2011 (Ver ANEXO D1 y D2).

En complemento a lo anterior, se tuvo en cuenta un instrumento de ordenamiento consensuado de planificación sectorial del gobierno nacional, que convoca al distrito capital y demás entidades territoriales. En este grupo, se analizó el Plan (2005) Visión centenario 2019 (Ver ANEXO D6).

Se consideraron algunos instrumentos de planificación del sector educativo. En este grupo, se analizaron dos Planes Decenales de Educación. Documentos que plantean la visión estratégica de largo plazo del modelo educativo nacional y las acciones y disposiciones del sector (Ver ANEXO D3).

Finalmente se identificaron e incluyeron al análisis las memorias de seis Foros Educativos Nacionales, siete Foros Educativos Distritales, un Foro Educativo Local y un conjunto de documentos CONPES y CONFIS relacionados con la planificación del sector educativo, entre 1990 y 2011. Estos documentos junto con otros lineamientos nacionales como la Visión Colombia 2019, se analizaron como elementos articuladores de la planificación en los diferentes niveles territoriales (Ver ANEXO D4 y D5).

En cada uno de los instrumentos de planificación identificados se analizó¹⁷ la manera como se definen y sustentan las ideas sobre el desarrollo del capital humano y el

¹⁷ Proceso de análisis de los IAP: cada uno de los IAP se registró en las matrices (Anexos), rescatando la información relevante y relacionada con alguno de los dos enfoques (capital humano /o derechos). De cada IAP, a través de las matrices, se extrajeron valores, normas, algoritmos e imágenes que aludían a una forma de entender los problemas y una forma de enfrentarlos. Luego de obtener información por cada IAP, se procedió a construir los marcos

enfoque de derechos en relación con el Sistema Educativo. A continuación se presentan los principales resultados de la construcción de los algoritmos e imágenes a partir de los instrumentos de acción pública seleccionados. Este análisis se condensa en las matrices anexas al final del documento como soporte de estas conclusiones (Ver ANEXOS D).

3.2.2 Definición del referencial global

El *referencial global* (imagen general, conjunto de valores y normas), se enmarca en el programa de modernización de la economía de 1990, que es la versión colombiana del modelo de liberación comercial sugerido por el Banco Mundial, o así lo refiere la Contraloría de la época: “La política económica del próximo gobierno dependerá del Banco Mundial. Le debemos US\$3.700 millones...y las tres cuartas partes de esa deuda tendrán que ser canceladas en los próximos cinco años... El Banco solo financiará programas que tengan que ver con la apertura a su manera: pasar de una vez todos los bienes al régimen de libre importación, y aminorar los aranceles a un nivel entre 10% y 20% en un plazo máximo de dos años. En consecuencia las medidas adoptadas por la administración Barco son apocadas para el gusto de esa institución” (Contraloría General, 1990: 9).

Los criterios básicos del Programa de Modernización de la Economía colombiana (CONPES: DPN-2465-J) fueron:

- Gradualidad
- Continuidad: Sostenibilidad
- Universalidad: igual tratamiento para todos los sectores de la actividad productiva.
- Automaticidad: la implementación del programa garantiza que todos los sectores quedaran expuestos a la competencia externa.

cognitivos e interpretativos de cada enfoque de la política educativa emanados de los IAP (Referencial territorial: global, sectorial y operadores de transacción).

El “*Programa de modernización de la economía*” no fue presentado solamente como un proceso de liberación comercial. Para justificarlo se recurrió, además, a la tesis del agotamiento del modelo de desarrollo anterior ocasionado por la permanencia de mecanismos de protección a ultranza y en general, por el alto intervencionismo estatal. Este agotamiento estaría evidenciado en la disminución de la tasa de crecimiento promedio anual (de 5,5% entre 1967-1974 pasó a 3,5% entre 1975 y 1989), en el estancamiento de la expansión industrial y en la existencia de una baja productividad en la economía (Jaramillo, A. J. 1992: 27-29).

Desde esta perspectiva, el proceso de apertura adquiere el carácter de estrategia de desarrollo, y sus elementos centrales se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- Disminución de la intervención Estatal en los distintos ámbitos de la actividad económica; en el productivo mediante la privatización de empresas y la eliminación de subsidios; en el comercial creando un ambiente propicio al funcionamiento de mercados competitivos; en el financiero con la desregulación de las actividades financieras y su desligamiento de la emisión monetaria; en el social mediante la orientación de la acción Estatal hacia programas específicos descartando una intervención indiscriminada.
- Aprovechamiento de las ventajas comparativas del país y alcance de la especialización internacional, como complemento de la liberación comercial externa. Para lograr estos beneficios debe producirse la readecuación del aparato productivo, especialmente en lo que atañe a los sectores agrícola e industrial. En esencia se trata de suprimir la tentación de buscar el autoabastecimiento pleno que conduciría a producir toda clase de bienes, y de fomentar la productividad, la eficiencia y la calidad a través de la especialización económica.

En cuanto a modelo de desarrollo, la apertura significó mayor libertad de acción para las fuerzas del mercado, oferta y demanda, en las distintas esferas del proceso social de producción, incluyendo el sector educativo nacional.

Para identificar el *referencial global* se analizaron las matrices D2, D5, D6 y D8 (ver Anexos), las cuales organizan la información de los siguientes IAP:

- D2: Planes Nacionales de Desarrollo entre 1990 y 2010;
- D5: Documentos CONPES: DPN-2465-J de 1990; 26 de 1994; 2945 de 1997; 81 de 2004. Documentos CONFIS Distritales: 9 de Octubre de 2000; 10 de Agosto de 2001; 21 de mayo de 2003; 12 de septiembre de 2006; 25 de mayo de 2007; 2 de octubre de 2008
- D6: Visión Colombia II Centenario 2019
- D8: Plan Maestro de equipamientos educativos del Distrito Capital

En este contexto y como resultado del análisis de estos IAP, es posible señalar que el *referencial global* construido a partir del conjunto de *valores e imágenes* identificadas, gira en torno a los siguientes elementos centrales:

- I. La política social se orienta a fortalecer las capacidades de la población para aprovechar las mayores oportunidades creadas por los programas económicos, regionales y sociales. Así, la apertura de nuevas oportunidades y el impulso a la construcción de *capital humano*, se establecen como elementos necesarios para el desarrollo equitativo del país.
- II. Mayor nivel educativo de la población trabajadora o acumulación de capital humano representa mayor capacidad productiva para todo el sistema económico.
- III. La política social se orienta a buscar mayor cobertura y más equidad en el acceso de la población, a través de acciones orientadas a reducir la desigualdad, capacitar a los colombianos para la apertura económica y consolidar la paz.
- IV. Es necesario fortalecer las competencias básicas y laborales de los bachilleres en Colombia.
- V. La focalización genera mayor impacto sobre la población en programas de educación. Los principales beneficiados del sector son los grupos con mayores carencias, con necesidades insatisfechas y en general la población más pobre.

- VI. Se promueve la eficiencia en las acciones estatales, se permite la competencia con agentes no gubernamentales y se utiliza nuevos instrumentos como los subsidios directos a la demanda.

- VII. Se plantea garantizar un sistema educativo articulado y coherente en sus diferentes niveles, incluyendo la educación para el trabajo y el desarrollo humano, que dé respuesta a las exigencias socioeconómicas, políticas, culturales y legales de la sociedad colombiana. Se propone organizar el sistema de educación a través de grados y niveles.

- VIII. Es necesario el fortalecimiento institucional de los entes territoriales y la desconcentración de funciones administrativas de inspección y evaluación.

- IX. La participación, es un instrumento para que las comunidades tengan acceso masivo a los nuevos programas y ayuden a controlar la calidad del servicio.

Es claro que el referencial global de la política educativa está conectado con la estrategia de desarrollo que busca garantizar el éxito de la apertura económica y la estabilización del nuevo modelo económico y social. La idea de que la política social es más eficaz cuando crea condiciones para que la población más pobre genere ingresos en forma permanente¹⁸ está sustentada en paradigmas internacionales del Banco Mundial y el PNUD que señalan que la política social debe servir para que la población más pobre sea productiva, lo cual se logra a través del desarrollo de competencias laborales.

En adelante la política educativa, en el contexto de la apertura económica, tendrá como objetivo principal, el fomento del capital humano de los trabajadores colombianos con el fin de aumentar su productividad y competitividad. Esto se ve reflejado en el interés por: fortalecer las competencias básicas y laborales de los bachilleres en Colombia; y

¹⁸ El PND cita cuatro evaluaciones sobre los impactos de política sobre el bienestar social que coinciden con el diagnóstico planteado. Véase: Banco Mundial (1990). La pobreza: informe sobre el desarrollo mundial. Washington, Oxford University press; Banco Mundial (1991). El desafío del desarrollo económico: informe sobre el desarrollo mundial. Washington, Oxford University press; PNUD (1990). Informe sobre desarrollo humano. Oxford University press; PNUD (1991). Informe sobre desarrollo humano. Oxford University press.

organizar el sistema educativo en niveles y grados, incluyendo la educación para el trabajo y el desarrollo humano, con el fin de dar respuesta a las exigencias socioeconómicas del país.

Para lograr estas metas generales, se plantean como medios principales: el fortalecimiento institucional de los entes territoriales; la desconcentración de funciones administrativas de inspección y evaluación; la focalización de los programas de educación en los grupos con mayores carencias; la eficiencia en las acciones estatales; la competencia con agentes no gubernamentales; la utilización de nuevos instrumentos como los subsidios directos a la demanda; y el uso de la participación, como instrumento para que las comunidades tengan acceso masivo a los nuevos programas y ayuden a controlar la calidad del servicio.

3.2.3 Definición del referencial sectorial

La presente tiene el objeto de definir el referencial sectorial (imagen del sector o de la profesión), a través del análisis de cinco planes de desarrollo distrital, cinco planes sectoriales de educación y dos planes decenales de educación.

Para identificar el *referencial sectorial* se analizaron las matrices D1, D3 y D7, las cuales organizan la información de los siguientes IAP:

- D1: Planes de Desarrollo Distrital entre 1995 y 2011
- D3: Planes Decenales de Educación (1996-2006 & 2006-2016)
- D7: Planes sectoriales de educación entre 1995 y 2008

El referencial sectorial está relacionado con la manera como se discuten y se definen los temas de educación a nivel distrital y local. Se pueden identificar tres momentos en el proceso de configuración del referencial sectorial.

Primero es el periodo constitucional entre 1990 y 1997, que definió la educación como derecho y servicio a la vez. En esta etapa se estructura el marco de competencias que

usa el distrito capital para generar política pública. El segundo periodo trata la consolidación del enfoque del capital humano entre 1998 y 2004; y el tercero, es el momento de emergencia del enfoque de derechos en educación entre 2004 y 2011.

En el periodo 1990-1997 se da la estabilización de los derechos fundamentales en la Constitución política de 1991 con los artículos 68, 44, 45, 67¹⁹, también se promulga la ley 60 de 1993 y la ley 115 de 1994, que recibieron fuerte apoyo del magisterio colombiano.

Entre 1991 y 1997, Bogotá obtuvo el marco interpretativo que le permitieron desarrollar una política educativa propia en coordinación con los lineamientos de la política educativa Nacional. Siendo Alcalde Mayor Juan Martín Caicedo Ferrer (1991-1992), algunos programas del sector social registraban deficiencias en la coordinación interinstitucional y un bajo impacto socioeconómico, debido a que dichos esfuerzos se realizaban de manera dispersa y sin precisos diagnósticos de las necesidades y diferencias existentes entre los distintitos grupos sociales (Acuerdo 08 de 1991).

Durante el Gobierno de Jaime Castro entre 1993 y 1995, se expidió, por parte del Gobierno Nacional el Decreto Ley 1421 de 1993²⁰, por el cual se estableció el Régimen especial para el Distrito Capital de Bogotá, que se encarga de darle la actual estructura político-administrativa a la ciudad. El Régimen se formuló en aras de consolidar un mejor desarrollo, un gasto público más eficiente y el espacio para que los ciudadanos tuvieran participación en los asuntos inherentes a la ciudad.

Para este periodo la política educativa distrital apenas empezaba a surgir, como un complemento y desarrollo del accionar del gobierno nacional central.

¹⁹ Art 68 de la Constitución Política establece que la comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación. La prerrogativa para los particulares de fundar establecimientos educativos, de acuerdo a las condiciones para su creación y gestión establecidas en la ley. Art 44, la educación como uno de los derechos fundamentales de los niños y en el 45, dispone que la protección y la formación integral es un derecho fundamental del adolescente. Art 67, la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, regulado por el Estado y sometido a su suprema inspección y vigilancia con el fin de velar por su calidad

²⁰ Reglamentado por los Decretos Nacionales 1677 de 1993, 2537 de 1993, 1187 de 1998 y 1350 de 2005

Es desde 1995, a través del primer Plan Sectorial de Educación, que se inicia la configuración ordenada de la política sectorial educativa en Bogotá. El Plan pretendía, entre otras cosas: cualificar la atención a sectores con necesidades especiales; fortalecer las relaciones con el sector productivo como fundamento del progreso social y la productividad urbana; desarrollar, mediante la actividad educativa, la cultura ambiental y las normas que regulan las relaciones entre proveedor y consumidor; mejorar el manejo de la información y de la comunicación como bases de la cultura ciudadana; descentralizar la educación, desarrollar el gobierno escolar y las instituciones educativas para construir la legitimidad institucional; y propiciar mecanismos de estímulo para la competitividad de los educadores distritales.

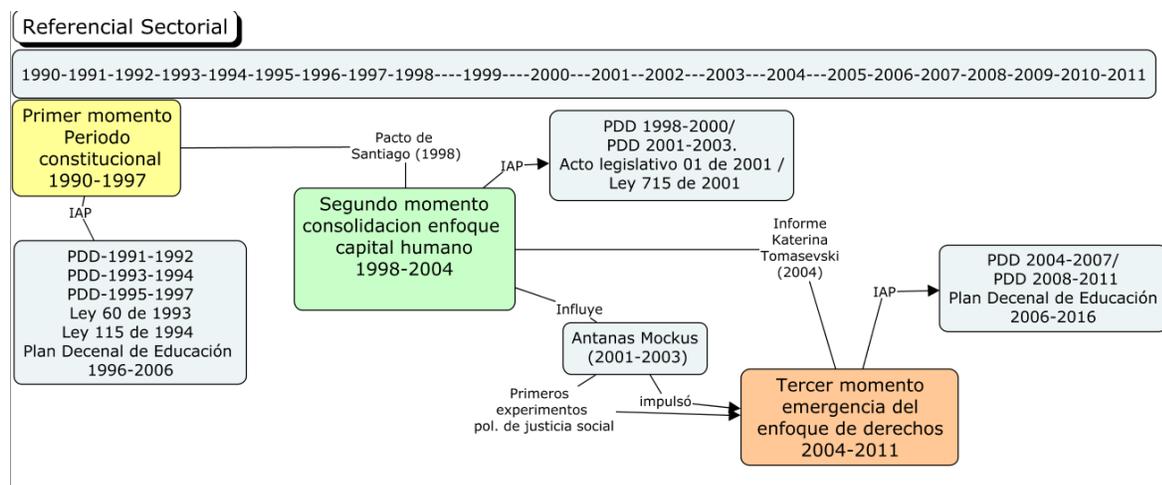
Algunas metas del Plan en relación a la educación, fueron mejorar la calidad de la educación articulando las actividades escolares con el entorno social, concentrar la atención educativa en la población con más altos índices de necesidades básicas insatisfechas y reducir los comportamientos de exclusión social (Plan Sectorial de Educación 1995-1998).

El primer Plan Decenal de educación, que congrego a la comunidad educativa de la época, propone ofrecer una educación de calidad en condiciones de igualdad. Esto implica orientar la tarea educativa hacia el desarrollo integral del ser humano, y el fortalecimiento armónico de tres aspectos básicos: 1. el desarrollo intelectual, afectivo, ético y estético; 2. la formación para la participación y la democracia; y 3. la formación para el trabajo productivo (Plan Decenal 1996-2005).

Con la firma del pacto de Santiago en 1998, en el marco de la segunda cumbre de la América, se establece como compromiso internacional el desarrollo de una serie de lineamientos educativos sustentados en los principios de *equidad, calidad, pertinencia y eficiencia*. Con el objetivo de desarrollar las capacidades que aseguren mejores condiciones de competitividad y productividad que requieren las economías contemporáneas (Plan de Acción de Santiago, 1998: 2-3).

La Figura 3-1, muestra los tres momentos del referencial sectorial de la política educativa, como un proceso inacabado de acumulación incremental de lineamientos tanto del enfoque del capital humano como del enfoque de derechos.

Figura 3-1. Los tres momentos del referencial sectorial de la política de educación entre 1990 y 2011



Fuente: elaboración propia.

Como se observa en la Figura 3-1, la firma del Pacto de Santiago (1998) impulsa la consolidación del enfoque del capital humano entre 1998 y 2004, incidiendo en la proliferación de experimentos de política educativa nacional y distrital para el fomento del desarrollo humano. Durante este periodo, ambos niveles territoriales adelantaron en conjunto cinco esfuerzos principales:

1. Lograr las metas de ampliación de cobertura, a través de la focalización en estratos 1 y 2 del SISBEN; construcción de establecimientos; celebración de convenios con entidades privadas sin ánimo de lucro; programa de subsidios a la demanda para utilizar la capacidad instalada de buenos colegios privados.
2. Garantizar la permanencia de los niños en el sistema educativo, a través de la reducción cada año de la tasa de repitencia del sector oficial en un punto.
3. Mejorar la calidad del servicio público de educación; a través de la medición de logros, formación en valores, evaluación por competencias básicas, capacitación docente, planes de estímulos e incentivos por rendimiento en las pruebas censales y el cumplimiento de la política nacional de evaluación y acreditación.
4. Mejorar la relación entre el sistema educativo y el mundo del trabajo; a través de educación que contribuya a que los ciudadanos sean más productivos; lo cual

implica el desarrollo de competencias laborales durante la educación básica y media y el desarrollo del autoaprendizaje

5. Propiciar el proceso de desconcentración administrativa del sector, a través del cumplimiento de las competencias delegadas del nivel central y el desarrollo de CADELES.

El periodo de emergencia de experimentos de política pública con enfoque de derechos sucede entre 2004 y 2011, cuando se re direcciona la acción pública y se genera un pacto por la garantía plena del derecho fundamental a la educación en Bogotá, alrededor de las siguientes líneas de desarrollo:

1. **La materialización del derecho a la educación:** es obligación del Estado garantizar los cuatro elementos básicos que componen el “núcleo esencial” del derecho: a) la disponibilidad, b) el acceso, c) la permanencia en el sistema educativo, y d) la calidad de la educación. El Estado debe garantizar otros derechos y libertades que se desenvuelven primariamente en el ámbito de la educación, como la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, el derecho a la participación, el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de expresión y de pensamiento, y la autonomía universitaria.
2. **El fortalecimiento de la educación pública:** La educación pública en los establecimientos oficiales estará abierta a toda la población de acuerdo con los principios de obligatoriedad y gratuidad consagrados en la Constitución Política.
3. **La inclusión social:** Asegurar la inclusión en el sistema educativo de la población campesina y rural, de los menores con limitaciones o capacidades excepcionales, de los grupos étnicos, de los desplazados, desvinculados y reinsertados, y en forma prioritaria de los niños y las niñas trabajadores, así como ofrecer oportunidades educativas a la población joven y adulta que durante la edad escolar no pudo estudiar o concluir sus estudios.
4. **El mejoramiento de las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje:** especial atención a los factores pedagógicos relacionados con la enseñanza, los

contenidos de los planes y programas curriculares, los ambientes escolares de aprendizaje, y la formación y actualización de los maestros.

5. **El fortalecimiento de la institución escolar:** consolidar su autonomía, la democratización del gobierno y las prácticas escolares, la modernización de la gestión académica y administrativa, y el mejoramiento de las condiciones materiales para su realización.
6. **El reconocimiento y participación de los miembros de la comunidad educativa,** la academia y las organizaciones sociales en la formulación y gestión de las políticas públicas de educación.
7. **La articulación educativa de Bogotá con la Región Central.** contribuir a establecer, en materia de educación, relaciones de intercambio y apoyo mutuo entre Bogotá y los municipios y departamentos vecinos, para fortalecer y consolidar, en una escala regional, la sostenibilidad, la competitividad, la productividad y la equidad del territorio y todos sus habitantes (Plan Sectorial²¹ 2004-2008 y Plan Maestro de Equipamientos educativos).

Los principios transversales, que orientan el tercer momento del referencial sectorial son:

1. la calidad, como prioridad de la política educativa, 2. la equidad, para distribuir con justicia los bienes de modo que, al llegar en mayor proporción a los más pobres, sirvan de fuente para la universalización de la cobertura con calidad, 3. la diversidad, para estimular la interculturalidad y reconocer las particularidades de los grupos humanos que interactúan en la escuela, 4. la inclusión e integración social, en el ambiente escolar y con el entorno ciudadano, 5. la pertinencia social y la relevancia personal de la formación, 6. la autonomía escolar y pedagógica, la descentralización y participación en la gestión y en los hechos educativos, 6. el reconocimiento de los niños como sujetos de la política educativa, 7. la valoración de los docentes como sujetos de saber pedagógico,

²¹ Para el Ministerio de Educación Nacional un Plan Sectorial es un conjunto de acciones, planes y programas enfocados en un sector particular de la política social, en este caso el sector de la educación. Cada Secretaría de Educación debe formular su propio Plan Sectorial, el cual debe ser un dinamizador de los Planes de Mejoramiento educativo.

8. la territorialización, como estrategia de planeación y reconocimiento de las dinámicas locales (PDD, 2008-2011).

Aunque se diferencie analíticamente el referencial sectorial en tres momentos de configuración, todos forman un mismo referencial, pues cada momento recoge a su manera, los planteamientos hechos en el anterior.

La Ley 115 de 1994, en los artículos 147 y 148, definió los límites del marco de acción del referencial sectorial, al especificar las competencias gubernamentales de la Nación y las entidades territoriales. El artículo 148 definió que el Ministerio de Educación Nacional-MEN, es quien diseña y plantea las políticas del sector, formula los logros por competencias, plantea criterios de evaluación y coordina el sector educativo nacional. Mientras que, la Secretaría de Educación, se le permite emprender políticas educativas pero sin desbordar los criterios establecidos por el MEN.

Este marco interpretativo crea restricciones al referencial sectorial, condicionándolo a la planificación que se pueda hacer desde el referencial global. Existe una relación jerárquica entre ambos referenciales, mediada principalmente por los operadores de transacción. El referencial sectorial de la política educativa es un complemento a los lineamientos generales del referencial global, que hace uso principal del enfoque del capital humano.

La administración distrital, entre 1990 y 2011, no niega el referencial global imperante, sino que lo acepta, lo desarrolla y complementa a través del enfoque del desarrollo progresivo de los derechos humanos.

Las medidas restrictivas impuestas desde el nivel nacional, propiciaron que los criterios de evaluación, los currículos por grado de evaluación por competencias, la composición del sistema nacional de evaluación y las principales políticas sociales del sector se diseñaran desde las oficinas del Ministerio de Educación Nacional. Una de estas restricciones surge, debido a que el Gobierno Nacional interpretó equivocadamente, que la Constitución, a través del artículo 67 y la Ley 115 de 1994, con el artículo 80, le había delegado al Presidente de la República la creación de mecanismos de evaluación de la calidad del sistema educativo.

Otro aspecto que condicionó la política educativa distrital a los lineamientos nacionales, fue que la Ley General de educación, decidió que fuera el MEN quien debía proponer y coordinar la ejecución de los programas de inversión del sector educativo que serían financiados por el Fondo de Inversión Social FIS, dentro del Distrito Capital.

En síntesis, puede observarse al referencial sectorial en tres momentos del periodo de estudio, como una amalgama de elementos de ambos enfoques de la política pública; el primer momento, es la estabilización del marco de restricciones, que define las reglas de juego desde donde se va construir la política pública; el segundo momento, muestra el afianzamiento del uso de la teoría del capital humano como medio principal para lograr los objetivos del referencial global; y el tercer momento, representa los cambios de autoridad en el gobierno y los nuevos experimentos de política pública a nivel distrital, que demuestran el desafío del enfoque de derechos a la teoría del capital humano, como medio principal del referencial global.

3.2.4 Definición de los operadores de transacción

El presente apartado expone los operadores de transacción (algoritmos), identificados a través del análisis de los Planes de Desarrollo de todos los niveles y los documentos Conpes y Confis, haciendo especial énfasis en los objetivos y medios para lograrlo.

Como lo expresa Muller (2009), las relaciones entre el referencial global y el referencial sectorial se establecen a partir de los operadores de transacción. Esta relación permite analizar las restricciones ejercidas entre los actores de las políticas públicas sectoriales, por ejemplo, descalificando los marcos cognitivos y normativos que estructuran una política en un momento dado.

Para la definición de los *Operadores de Transacción*, se realizó una secuencia de instrumentos de planificación entre 1990 y 2010, que incluye descripción de los algoritmos producidos por CONFIS, CONPES Social y Planes de Desarrollo en todos los niveles (Ver ANEXOS D2 Y D5).

Los operadores de transacción que relacionan el referencial global y el referencial sectorial, se soportan en la construcción de los algoritmos de todos los instrumentos de

planificación. Para la consecución de los objetivos del referencial global, durante el periodo 1990-2011, el sector educativo desplegó acciones en las siguientes direcciones:

- **Plan de desconcentración administrativa y de competencias:**

El plan de descentralización es el proceso que seguirá la entidad territorial certificada para asumir las competencias que la ley le asigna. Su objetivo es definir las acciones, apoyos y tiempos requeridos para prestar el servicio (Conpes Social 26 de 1994).

Los planes sectoriales son requisito principal para que las entidades territoriales certificadas puedan administrar los recursos del situado fiscal. También, son el conjunto de acciones y recursos necesarios para el logro de metas relacionadas con la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud y educación (Conpes Social 26 de 1994).

Los Planes deberán contener datos sobre: 1. Cobertura: Tasa neta de escolarización y tasa bruta de escolarización por nivel educativo, zona urbana y rural, calculada para el departamento o distrito y desagregada por municipio. 2. Eficiencia interna: Tasas de deserción, promoción y repitencia por nivel educativo y por grado, zona urbana y rural, calculada para el departamento y desagregada por municipio. 3. Tasa de extraedad por nivel educativo y por grado, zona urbana y rural, calculada para el departamento y desagregada por municipios. 4. Calidad: - Logro académico en las pruebas de español y matemáticas aplicadas por el Ministerio de Educación e identificación de los factores asociados a los niveles de logro, por departamento. - Resultados de los exámenes de estado del ICFES, posición del departamento, distrito y municipios con relación al puntaje nacional (Conpes Social 26 de 1994).

La productividad del gasto público es tema central en la sostenibilidad de los programas y producción de bienes y servicios públicos, especialmente cuando los recursos para financiarlos son limitados. De hecho, en épocas de ajuste económico, para que éste sea eficiente y sustentable, los recortes en las diversas

categorías de gasto deben seguir el criterio de proteger programas claves de inversión pública (PND 2002-2006).

Se estipula la necesidad de que los departamentos, distritos y municipios articulen y armonicen sus Planes de Desarrollo en materia educativa, con lo dispuesto en el Plan Decenal de Educación 2006-2015 y en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND 2006-2010).

La inversión en las Localidades se optimizará a través de esquemas de cofinanciación entre el gobierno distrital y los gobiernos locales en los cuales se potencializarán los recursos de los Fondos de Desarrollo Local como contrapartidas en proyectos en educación, salud, vivienda e integración social entre otros, que generen gran impacto social y disminución de la pobreza y guarden coherencia entre la planeación distrital y local (PDD 2008-2011).

▪ **Articulación de todos los niveles de educación:**

Es necesaria la articulación de todos los niveles de la educación: inicial, básica, media, universitaria, formación para el trabajo formal e informal, con el fin de promover la productividad a través del mejoramiento de las capacidades laborales (PND 1991-1994).

Formular el plan de articulación de la educación media técnica con el SENA, la educación superior y la educación no formal, de tal forma que se fortalezcan las competencias laborales de los bachilleres en Colombia (CONPES Social 81 de 2004).

Se fortalecerán y articularán todos los niveles: desde la educación inicial hasta la superior, incluyendo la formación para el trabajo. Para ello se fomentó y apropió el enfoque de evaluación por competencias. El mejoramiento de la calidad y competitividad en el sistema educativo fue fundamental en este contexto y por eso se buscó que para el año 2010 el Ministerio de Educación actualizara todos los estándares en competencias básicas (PND 2006-2010).

▪ **Educación para el trabajo, fortalecimiento del capital humano:**

Se ve como óptimo combinar la creación de nuevas oportunidades económicas con el aumento de las capacidades de los grupos más pobres para aprovecharlas (Banco Mundial 1990, Banco Mundial 1991, PNUD 1990, PNUD 1991 y PND 1991-1994).

Capacitación y desarrollo tecnológico como política de Estado, orientadas a la transformación del SENA. El SENA se articula en alianzas estratégicas con las empresas, los gremios, el sistema educativo nacional, así como con otras entidades a nivel nacional e internacional, creando una red integral de formación y desarrollo para la competitividad (CONPES Social 2945 de 1997).

Para mejorar la calidad de la educación se promueve un modelo pertinente a los requerimientos del sector productivo y de la educación superior; la educación media tiene el doble reto de fortalecer los aprendizajes básicos y de brindar «alfabetización laboral», que permita a los alumnos conocer sus intereses y capacidades individuales y desarrollar competencias genéricas que sirvan de base a cualquiera de las formaciones específicas posteriores (PDD 1998-2000).

Fondo de Financiación para la Educación Superior, para que los ciudadanos de escasos recursos accedan a las universidades y al tiempo posibilitar la participación activa de los centros de educación superior y de investigación, públicos y privados, dedicados a la educación técnica laboral (PDD 1998-2000).

Generación de nuevos cupos en la Universidad Distrital para programas de educación tecnológica y profesional. Aumentar el número de becas de excelencia para estudiantes de estratos 1 y 2 (PDD 2004-2007).

Promover convenios entre el SENA, las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y municipios certificados, para apoyar los procesos de fortalecimiento de la oferta de formación para el trabajo en el contexto regional (CONPES Social 81 de 2004).

Implementar el componente de acreditación de entidades y programas de formación para el trabajo (CONPES Social 81 de 2004).

Se puso en marcha la Red de Protección Social para la Superación de la Extrema Pobreza. La Red tuvo como énfasis el fortalecimiento del capital humano de las familias, su habilitación y acompañamiento para emprender proyectos de vida y su inserción autónoma en procesos productivos y de emprendimiento, y a los demás componentes del sistema de protección social (PND 2006-2010).

Formular y poner en marcha un plan de formación para el trabajo, para aumentar las personas con opciones de capacitación técnica para el empleo por medio de formación en los dos últimos años de la educación media (PDD 2008-2011).

- **Evaluación por competencias básicas y laborales:**

Formular e implementar un *Plan Nacional de Formación de Competencias para el Emprendimiento y el Empresarismo*, que involucre al 2006 todos los estudiantes de los niveles de la educación básica, media, superior y la educación no formal, incluido el SENA (CONPES Social 81 de 2004).

Formación y vinculación de hombres y mujeres en condiciones de pobreza a programas de educación básica, orientados a la generación de ingresos y el trabajo asociativo (PDD 2004-2007).

Acordar un plan de fortalecimiento de las competencias básicas y laborales generales requeridas por los estudiantes egresados de los niveles de educación básica y media, que facilite la cadena de formación con la educación superior y la formación para el trabajo, sin repetir programas y contenidos, de esta manera optimizar recursos (CONPES Social 81 de 2004).

Definir estándares de calidad para programas de especialización, maestrías de profundización, maestrías de investigación y doctorado (PND 2002-2006).

Generar las competencias adecuadas que respondan a un mundo globalizado y propiciar un entorno productivo en condiciones de igualdad de oportunidades, se promueve la formación del talento humano y la innovación (PDD 2004-2007).

En el nivel superior, se inició la implementación de los estándares de competencias, los cuales se evaluaron a través de los ECAES. La evaluación se estableció como el mecanismo principal para el mejoramiento de la calidad de la educación, para lo cual las pruebas SABER y los exámenes de Estado Icfes fueron fundamentales (PND 2006-2010).

▪ **Formación alterna/diferente a las competencias básicas:**

Se fortalecerá el proceso de participación en la gestión ambiental y se arraigarán los principios de la vida en comunidad (PDD 1998-2000).

Fortalecer la implementación de escuelas de artes, letras y oficios artísticos en convenio con instituciones educativas técnicas y tecnológicas (PDD 2004-2007).

Implementar la educación media especializada por áreas del conocimiento en colegios del Distrito (PDD 2008-2011).

Articular con la educación superior los programas de educación media de colegios distritales (PDD 2008-2011).

Realizar evaluaciones integrales de la educación en colegios oficiales (PDD 2008-2011).

Desarrollar y divulgar innovaciones pedagógicas que contribuyan al mejoramiento de la enseñanza y del conocimiento científico, técnico y tecnológico (PDD 2008-2011).

Desarrollar programas de educación intercultural encaminados a propiciar el diálogo de saberes y costumbres, protegiendo el derecho a un territorio sano (PDD 2008-2011).

Formar personas en procesos educativos-lúdico pedagógicos en temas relacionados con normas de seguridad y convivencia (PDD 2008-2011).

Adelantar un programa de pedagogía social que contribuya a la construcción de capital cultural en la ciudad (PDD 2008-2011).

▪ **Política integral de derechos humanos:**

Adelantar procesos pedagógicos que prevengan actitudes violentas derivadas, en particular, del consumo de drogas y alcohol (PDD 1998-2000).

Fomentar las prácticas recreativas, culturales y deportivas, especialmente dirigidas a niños y jóvenes (PDD 1998-2000).

Estrategia de seguridad alimentaria y nutricional. Contempla acciones para que la población más pobre y vulnerable acceda a los alimentos con equidad entre géneros, generaciones y etnias. Particular atención tienen los niños, las niñas, los adultos y adultas mayores, y la población con discapacidad (PDD 2004-2007).

Ayudar a que los proyectos pedagógicos de las instituciones educativas sean innovadores, promuevan el uso de diferentes fuentes documentales y consideren las necesidades particulares de los diversos grupos poblacionales, reconociendo las etnias afrocolombiana, indígena, raizal y rom. Todo ello en dirección a mejorar la calidad de la educación (PDD 2004-2007).

El Sistema Integral de Protección y Seguridad Social- SIPSS, bajo la orientación del Consejo Distrital de Política Social CDPS, articula todo los programas de atención social (PDD 2004-2007).

Diseñar e implementar una política integral de derechos humanos. Además de la gestión e implementación de una Escuela de Derechos Humanos y de Participación para los Jóvenes. Junto con un Observatorio de Derechos Humanos (PDD 2004-2007).

Aprobación del Programa Equidad en la Educación en Bogotá, hasta por USD\$60 millones (CONFIS 12 de septiembre de 2006).

Autorización para la suscripción de una Operación de Crédito con la Corporación Andina de Fomento – CAF hasta por USD50 millones, para educación (CONFIS 25 de mayo de 2007).

Beneficiar con gratuidad total 1.086.000 estudiantes del distrito (PDD 2008-2011).

Cubrir 734 sedes educativas con el programa Salud al Colegio (PDD 2008-2011).

▪ **Restitución de derechos:**

Formar 200.000 familias en atención integral a la primera infancia y educación inicial. Brindar atención de manera integral e institucionalizada a 1.322 niños y niñas habitantes de calle garantizando el derecho de educación, alimentación y desarrollo personal (PDD 2008-2011).

Implementar acciones educativas, legales y de control para la restitución de los derechos de los niños, niñas y jóvenes víctimas del abuso sexual. Además, se planea beneficiar anualmente 60.000 estudiantes en situación de vulnerabilidad con acciones educativas que aseguren su inclusión social en el colegio (PDD 2008-2011).

Vincular a 6.000 jóvenes integrantes de pandillas a procesos de educación formal, ocupacional y alimentación y a talleres ocupacionales (PDD 2008-2011).

Formar 8.000 personas en procesos educativos-lúdico pedagógicos en temas relacionados con normas de seguridad y convivencia (PDD 2008-2011).

Programa interinstitucional de restitución de derechos: En la búsqueda del restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en el marco de lo definido por la Ley 1098 de 2006, se ejecuta en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, la Directiva Distrital 11 de 2008 (PDD 2008-2011).

Al final, el efecto esperado de la política educativa, es que, la construcción de una verdadera infraestructura social logre, reducir la desigualdad, capacitar a los colombianos para la apertura económica y consolidar la paz.

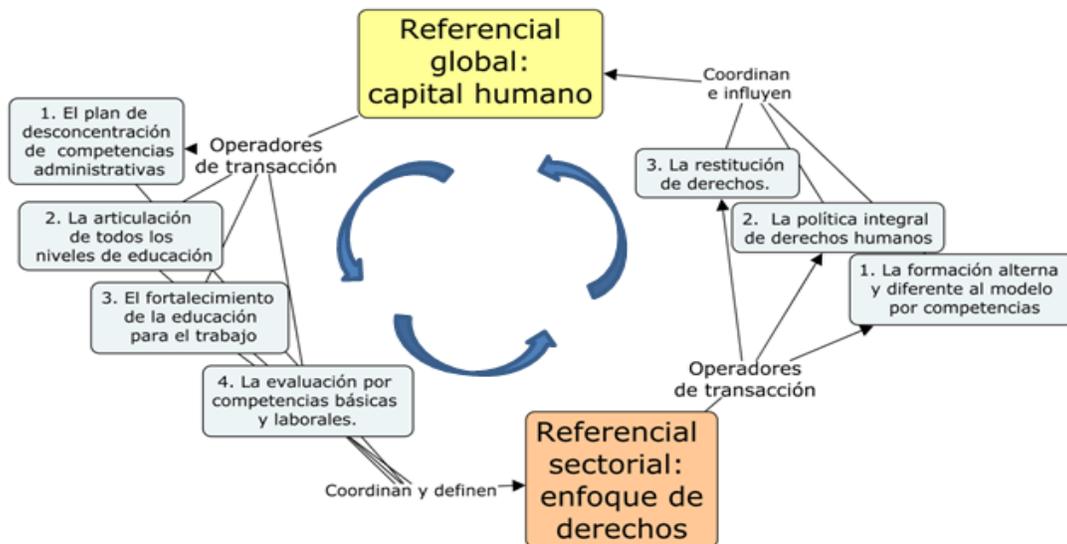
3.2.5 Relación entre el referencial global y sectorial

Como se observa en la Figura 3-2, la relación entre el referencial global, y sectorial está mediada por los operadores de transacción. Estos últimos, dan sentido a la política pública en ambas direcciones, pues primero restringen el referencial sectorial, pero luego, los algoritmos originados de éste tienen la capacidad de cuestionar el referencial global, cuando del nivel sectorial emanan complementos, mejoras y reinterpretaciones del deber ser proyectado desde el paradigma dominante.

La Figura 3-2, explica las relaciones en el referencial territorial de las políticas educativas de Bogotá entre 1990 y 2011. El referencial global que promueve la competitividad y productividad, en busca de capacitar a los colombianos para la apertura económica a través de la construcción de capital humano, plantea principalmente cuatro operadores de transacción para coordinar y definir el referencial sectorial: 1. El plan de desconcentración de competencias administrativas; 2. La articulación de todos los niveles de educación; 3. El fortalecimiento de la educación para el trabajo; y 4. La evaluación por competencias básicas y laborales.

El referencial sectorial del enfoque de derechos también usa operadores de transacción para coordinarse e influir en el referencial global. El interés sectorial se manifiesta en: 1. La formación alterna y diferente al modelo por competencias; 2. La política integral de derechos humanos; y 3. La restitución de derechos.

Figura 3-2: Ilustra la relación entre referencial global, operadores de transacción y referencial sectorial



Fuente: elaboración propia.

La Figura 3-3, contiene en detalle el referencial territorial de las políticas educativas de Bogotá entre 1990 y 2011. Acá se distinguen los tres momentos del referencial sectorial y su relación con sus respectivas versiones del referencial global. La Figura permite ver la continuidad y correspondencia de la acción pública y la relación entre referenciales a través del tiempo, exponiendo la predominancia de las ideas del enfoque del capital humano sobre las ideas del enfoque de derechos, que aunque se expresan en el marco interpretativo de la política educativa, lo hacen de manera secundaria y limitada, con una influencia baja sobre el accionar público del referencial global, en términos de planeación a largo plazo.

La primera etapa (1990-1997) se enmarca como el periodo de estabilización de los principios de la política de educación, tanto los del enfoque del capital humano que dan sentido a la política pública a largo plazo, a través de Planes Nacionales de Desarrollo y documentos CONPES, como los del enfoque de derechos que se establecen como garantía en la carta constitucional, la ley 115 de 1994 y en la desmontada ley 60 de 1993.

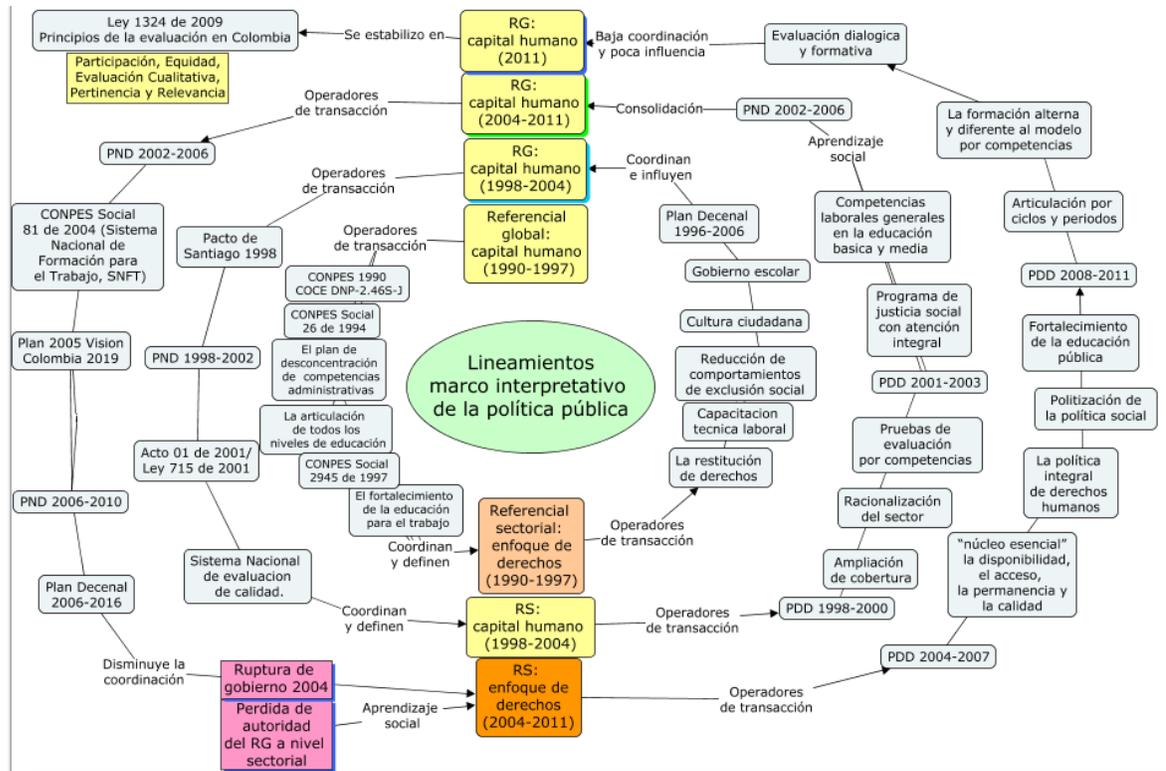
La segunda etapa del referencial sectorial (1998-2004) está determinada por la teoría del capital humano. Con la firma del Pacto de Santiago (1998) y el seguimiento del Consenso de Santiago casi al pie de la letra, Colombia impulsa lineamientos de política educativa afines con el enfoque de la nueva teoría del capital humano, que da mucha más importancia a las instituciones y al valor “inmaterial”²² de la educación. En esta etapa se dan experimentos de política desde el capital humano en el nivel distrital, con la propuesta de aspectos como: la racionalización del sector, la gestión eficiente de las instituciones, la focalización de la inversión, la articulación de la educación media con la educación para el trabajo, entre otras ideas, que en 2002 serían proyectadas para el nivel nacional por el MEN.

Previo a la tercera etapa del referencial sectorial (2004-2011) sucede una *ruptura de gobierno* en 2004, que significa pérdida de autoridad del paradigma dominante en términos de Hall (1993). Esto permite que se establezcan nuevos operadores de transacción con base en el enfoque de derechos, aspectos como: la politización de la política social, el fortalecimiento de la educación pública y los cuestionamientos al sistema de evaluación por competencias, dieron paso para el replanteamiento, por vía legislativa, de los principios de la evaluación en Colombia.

Más allá de este cambio en el referencial territorial, la incidencia del referencial sectorial durante el periodo de estudio, fue baja, principalmente por dos razones: porque las entidades territoriales no tienen la competencia institucional para planificar su propia política educativa a largo plazo, lo cual limita las condiciones locales a los intereses del nivel nacional; y segundo, porque el único canal oficial de incidencia real que tienen y usan los profesionales y la comunidad beneficiaria, para participar en la formación de la imagen de las políticas educativas, son los espacios de participación de los Foros educativos y los espacios de consulta que preparan los planes decenales de educación. Estos dos escenarios son instrumentalizados para la socialización de las políticas educativas oficiales y pocas veces se usan como canales para recoger demandas de la comunidad.

²² En vía complementaria al valor “instrumental” que le daba la teoría del capital humano a la educación de los años sesenta.

Figura 3-3 Evolución del referencial territorial de las políticas educativas de Bogotá 1990-2011



Fuente: elaboración propia.

La Figura 3-3 ofrece una imagen del referencial territorial de la política educativa, entre 1990 y 2011. En esta se puede observar el tránsito leve, lento y continuo entre referenciales, donde los operadores de transacción reorientan las imágenes cognitivas, a través del aprendizaje social. La explicación de este proceso de transformación de la política pública se aborda en la dimensión temporal y en la dimensión política, presentadas en los títulos siguientes. En la dimensión temporal se exponen las trayectorias de las ideas de las políticas educativas con sus respectivos indicadores de permanencia y cambio, y en la dimensión política se muestran las relaciones entre actores y mediadores que dan sentido al flujo de ideas e imágenes de la política en el periodo de estudio.

3.3 Aproximación a la dimensión temporal

La incorporación de la dimensión temporal busca apoyar el análisis cognitivo de las políticas públicas, mediante la reconstrucción de trayectorias que permitan identificar periodos de permanencia y de cambio, acuerdos y conflictos, entre otros los procesos de decisión.

El esquema permitirá identificar y explicar la forma como se construyen, se adoptan y se cambian los instrumentos de acción pública, para producir y definir la educación desde el territorio. Como lo señala Jolly (2012), esta producción y esta definición del territorio están marcadas por *continuidades y rupturas*, así como por *desfases y correspondencias*, que son, en otras palabras, *indicadores de cambio* de la acción pública y de la territorialización. Estos indicadores de cambio pueden ser expresados a partir del análisis del referencial territorial de las políticas públicas en el tiempo.

El análisis temporal explica la manera *cómo se han construido las ideas y las imágenes* que han sustentado las decisiones y acciones sobre el sector educativo de la ciudad entre el año 1990 y el 2011, a través del análisis del conjunto de *secuencias sucesivas y secuencias simultáneas* de los instrumentos de acción pública en el territorio a la luz del sector educativo. Por lo tanto, es preciso establecer diferentes tipos de relaciones temporales en el esquema, que den cuenta por un lado de *las relaciones sucesivas o diacrónicas (horizontales)* y por otro lado, de *las relaciones paralelas o sincrónicas (verticales)* de los instrumentos. Para ello, se han planteado dos tipos de relaciones temporales a analizar, las *relaciones de coordinación diacrónica* y las *relaciones de sincronización o de coordinación sincrónica*.

El análisis de las *relaciones de coordinación diacrónica*, se hizo a través de la construcción de secuencias de los planes de desarrollo del nivel nacional y distrital entre 1990 y 2011.

La coordinación diacrónica de los instrumentos de acción pública sugiere de coherencia, de enlace y de concordancia en el tiempo. Se podría decir entonces, que la coordinación diacrónica señala la necesidad de concertar “medios y esfuerzos para una acción común” (RAE, 2016). En otras palabras, significa que dos o más instrumentos están coordinados o encadenados, cuando se evidencia en los mismos, la intención de reunir esfuerzos y medios para el logro de un objetivo común. Es decir, que cuando la construcción de los referenciales coincide en periodos diferentes de tiempo, existe coherencia de los mismos hacia un objetivo común. La coordinación diacrónica también puede referirse a la disposición metódica de las acciones, o en otras palabras a la sistematización de decisiones propias de la planificación con una visión estratégica a largo plazo (Bejarano Mayorga. 2013: 80).

Las rupturas o discontinuidades hacen referencia a la “acción de fragmentar un trabajo en desarrollo o a la interrupción o intermitencia de las acciones en un período de tiempo” (RAE, 2016). En otras palabras, cuando se comparan secuencialmente dos momentos de un instrumento de acción pública (por ejemplo, en dos períodos de gobierno diferente), se pueden evidenciar rupturas o discontinuidades en sus objetivos, principios y estrategias que dan cuenta de un cambio en la acción sobre el territorio. Al igual que la continuidad, la ruptura en sí misma no debe relacionarse directamente como una opción negativa, sino como un indicador de cambio en la manera como se abordan, discuten y se plantean las soluciones de un problema determinado. Una *ruptura* puede señalar un momento coyuntural en la toma de decisiones para replantear los objetivos de planeación o las estrategias para la acción que no tuvieron el éxito esperado (Bejarano Mayorga. 2013: 83).

Las relaciones de coordinación se presentan entre instrumentos de acción pública del mismo nivel en diferentes períodos de tiempo. Su grado de coordinación dependerá de los objetivos y medios trazados para el desarrollo táctico de sus acciones. Las relaciones de coordinación contribuyen a observar continuidades o rupturas en las decisiones y acciones entre diferentes períodos de gobierno o diferentes fases de desarrollo de los instrumentos. Esta visión permite observar, entender y analizar las trayectorias de los diferentes instrumentos de acción pública en un periodo de tiempo establecido.

El análisis diacrónico revisa la secuencia de Planes Nacionales de Desarrollo, los Planes de Desarrollo Distrital y los Planes Decenales de educación, en relación a la política educativa, con el objeto de identificar rupturas y continuidades dentro del proceso.

El análisis de las *relaciones de sincronización o de coordinación sincrónica*, surge de la observación de los instrumentos de planificación o de gobierno, que coincidan en un tiempo determinado. Pueden ser planes de desarrollo en las diferentes escalas, planes sectoriales, planes maestros, planes zonales y los documentos Conpes.

Sincronizar es “hacer que coincidan en el tiempo dos o más movimientos o fenómenos” (RAE, 2016). Por lo tanto, el análisis de las relaciones de sincronización de los instrumentos de acción pública sugiere la observación de dos o más instrumentos de planificación o de gobierno que coincidan en un tiempo determinado. En otras palabras, las relaciones de sincronización ayudan a establecer relaciones entre los referenciales de los instrumentos de acción pública desarrollados de forma paralela en el tiempo, para establecer su coordinación, coherencia y convergencia en medios y fines (Bejarano Mayorga. 2013: 86).

Esta sincronización puede producir *desfases o concordancias* dependiendo de los valores, de las normas, de los algoritmos y de las imágenes que sustenten cada uno de los instrumentos analizados. En otras palabras, la construcción del referencial puede ayudar a entender ciertos desfases o concordancias en las acciones promovidas por los instrumentos con una relación vertical, y dejar entrever conflictos y/o acuerdos entre los actores que construyen y ponen en acción dichos instrumentos en un momento dado (Bejarano Mayorga. 2013: 86).

Los instrumentos que permiten analizar esta relación son los planes de desarrollo en las diferentes escalas (nacional, distrital y local), los planes decenales, los planes maestros, los planes zonales y los documentos Conpes, ya que todos se emplean de forma simultánea. Como se dijo, las relaciones de sincronización contribuyen a observar conflictos o acuerdos, desfases o concordancias.

Desfase o diferencia de fase denota “la discrepancia que hay entre dos cosas semejantes, o comparadas entre sí” (RAE, 2016). Los desfases entre los instrumentos de planificación y de gobierno se pueden establecer a partir de las diferencias o

incompatibilidades existentes en la construcción de los referenciales comparados (Bejarano Mayorga. 2013: 87).

En un momento dado, dos instrumentos diferentes que buscan contribuir para el cambio de una situación inicial hacia una situación objetivo, señalan acciones diferenciadas y posiblemente contradictorias.

La identificación de desfases o correspondencias en las acciones paralelas sobre el territorio, son indicadores de sincronización en las decisiones de gobierno y de acción sobre el territorio, a diferentes escalas. Un desfase o un conflicto entre los instrumentos, puede dar a entender que existen desacuerdos entre los actores a diferentes niveles territoriales, que los instrumentos de acción pública no han sido armonizados en sus objetivos o que las políticas públicas en el territorio tienen fines o medios contrarios.

Correspondencia significa la “relación que realmente existe o convencionalmente se establece entre los elementos de distintos conjuntos o colecciones” (RAE, 2016). Para el esquema de análisis, una correspondencia o concordancia se identifica cuando dos o más instrumentos en un momento dado, se relacionan y actúan bajo los mismos principios y objetivos. En otras palabras, cuando el referencial entre dos instrumentos tiene relación, significa que hay una correspondencia de los mismos (Bejarano Mayorga. 2013: 88).

Una correspondencia o una concordancia entre los instrumentos permite deducir acuerdos consientes o tácitos entre los actores a diferentes niveles territoriales. En otras palabras, las relaciones de correspondencia o de concordancia permiten inferir que los instrumentos de acción pública han sido armonizados en sus objetivos o que las políticas públicas en el territorio, tienen fines y medios complementarios.

Los criterios de observación utilizados durante el análisis secuencial de los IAP fueron: 1. la intención de reunir esfuerzos y medios para el logro de un objetivo común; 2. cuando la construcción de los referenciales coincide en periodos diferentes de tiempo y existe coherencia de los mismos hacia un objetivo común; y 3. la disposición metódica de las acciones.

A continuación se exponen los indicadores de permanencia y de cambio identificados fruto del análisis secuencial de los IAP.

3.3.1 Correspondencias, continuidades, desfases y rupturas de la política educativa

En aproximación a la dimensión temporal se evidencian una serie de correspondencias recurrentes en la política educativa en todos los niveles territoriales entre el periodo 1990 y 2011. Los principales intereses coordinados entre el nivel nacional y el distrital son:

- a) Establecer un Sistema Nacional de Evaluación por competencias básicas, científicas y laborales, como elemento principal para mejorar la calidad educativa;
- b) Articular el sistema educativo desde el ciclo inicial hasta el superior; a través del fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo liderado por el SENA y el MEN;
- c) Aumentar progresivamente las cifras de cobertura y acceso del sistema educativo;
- d) Aumentar la eficiencia de la inversión social para educación mediante modernización de la gestión y la inclusión de modelos focalizados de subsidios a la demanda;
- e) Desarrollar acciones que fomenten un modelo educativo más integral, con atención prioritaria para población vulnerable;
- f) Fomentar la descentralización del sector educativo.

En el análisis secuencial se evidencia un desfase significativo entre los instrumentos de planificación nacional y distrital para 2004-2005. Este desfase corresponde a dos visiones del sector educativo que apuntan en direcciones cruzadas y no están coordinadas a largo plazo. Así, el gobierno nacional señala la necesidad de dar prioridad al Plan Visión 2019, mientras los instrumentos de gobierno de Bogotá se orientan a la ejecución del Plan de Desarrollo Distrital 2004-2007.

El desfase propicia que el referencial sectorial se reconfigure entre 2004 y 2011, como una política educativa dirigida a la consecución de un modelo de formación más integral y más avocada a la atención de población vulnerable, esto sin perder la concordancia con

el modelo educativo emanado desde el gobierno nacional, que promueve prioritariamente la consolidación de un sistema nacional de evaluación por competencias y la articulación del sistema educativo, en torno a la consolidación de un sistema nacional de formación para el trabajo.

A continuación se exponen las principales correspondencias, continuidades, desfases y rupturas, que denotan la armonización, complementariedad, diferencias o incompatibilidades, entre el nivel nacional y distrital, en relación a la política educativa del periodo 1990-2011.

Con respecto a las trayectorias encontradas, se identificaron por lo menos seis líneas de política educativa que mantienen continuidad y correspondencia a lo largo de los Planes Nacionales y Distritales de Desarrollo entre 1990 y 2011. A continuación se expone en el Cuadro 3-4, el contenido de cada uno de los indicadores de permanencia y cambio encontrados.

Cuadro 3-4. Indicadores de permanencia y de cambio de la política educativa Bogotá 1990-2011.

1- Continuidad y correspondencia en cobertura, acceso y permanencia
<p>Esta trayectoria fue una de las principales continuidades identificadas en los Planes de Desarrollo Distrital desde 1993 hasta el 2011. En estos instrumentos se visualizó el interés por ampliar la cobertura y permanencia del sistema educativo, en especial de personas en situación de alta vulnerabilidad, ofreciendo 12 años de educación formal que incluyen 1 de preescolar, la básica y la media de forma gratuita, mediante la construcción de colegios, la mejor utilización de la capacidad actual del sistema, el otorgamiento de subsidios a través de convenios con instituciones educativas privadas y las concesiones con entidades privadas sin ánimo de lucro.</p>
<p>Este lineamiento expresa correspondencia en los instrumentos de planificación de ambos niveles territoriales durante el periodo 1990-2011. En ellos se puede visualizar el continuo interés por aumentar las cifras de cobertura, acceso y permanencia del sistema educativo nacional.</p>
<p>Los instrumentos de planificación y gobierno que están armonizados en sus objetivos, fines y medios, con respecto al aumento de cobertura, acceso y permanencia del sistema, son: PND 1990-1994; PDD 1993-1995; PND 1994-1997; PDD 1995-1998; PND 1998-2002; PDD 1998-2000; PND 2002-2006; CONPES Social 81 de 2004; PDD 2001-2003; PDD 2004-2007; Plan de ordenamiento (2005): Visión Colombia Centenario 2019; PND 2006-2010; PDE 2006-2016.</p>

2- Continuidad y correspondencia en eficiencia, focalización de los recursos y subsidios a la demanda

La siguiente continuidad se identificó en los planes distritales de desarrollo desde 1993 hasta el 2011. En estos instrumentos se visualizó el interés por promover un gasto público más eficiente, posibilitar espacios para que los ciudadanos tengan participación en los asuntos inherentes a la ciudad, focalizar la atención educativa en la población con más altos índices de necesidades básicas insatisfechas y disminuir los comportamientos de exclusión social.

Dicho interés se expresa con el montaje y puesta en funcionamiento de un modelo de gestión pública por resultados, caracterizado por: a) tener un sistema de control interno adecuado a las necesidades de cada entidad distrital; b) revisar los sistemas de evaluación del desempeño de los funcionarios, haciendo énfasis en los resultados y metas alcanzadas; c) la adecuación de instalaciones y oficinas; d) el diseño y puesta en marcha de sistemas integrados de información y sistemas de comunicación e información para los ciudadanos.

Con este modelo se prevé obtener mayor eficiencia de las instituciones del sector educativo. Para eso, se designan funciones a la Secretaría de Educación, de planeación y la evaluación del servicio y el apoyo a los establecimiento públicos y privados, con el deber de incorporar a la educación los avances de la tecnología e informática, y dotar a las organizaciones escolares estatales con los recursos y la autonomía necesarias para que puedan responder por los resultados de la acción educativa.

La correspondencia se expresa en los instrumentos de planificación de ambos niveles territoriales durante el periodo 1990-2011. En ellos se puede visualizar el continuo interés por hacer más eficiente la gestión del sector, a través de la modernización de la gestión, la focalización de los recursos y el uso de subsidios a la demanda.

Los instrumentos de planificación y gobierno que están armonizados en sus objetivos, fines y medios, con respecto al fomento de la eficiencia, la focalización y subsidios a la demanda, son: PND 1990-1994; PDD 1993-1995; PND 1994-1997; PDD 1995-1998; PDE 1996-2005; PND 1998-2002; PDD 1998-2000; PND 2002-2006; PDD 2001-2003; PDD 2004-2007; Plan de ordenamiento (2005): Visión Colombia Centenario 2019; PND 2006-2010.

3- Continuidad y correspondencia en descentralización y gestión administrativa

Esta continuidad se identificó en los Planes de Desarrollo Distrital desde 1993 hasta el 2011. Durante este periodo, la ciudad se desarrolla con perspectiva sostenible a partir de la descentralización y la desconcentración en lo local, la integración urbano-rural- regional, y la articulación con la dinámica nacional e internacional.

La Administración Distrital, dentro de su autonomía, coordina lo que le corresponde con relación a las políticas sectoriales nacionales. La coordinación con el nivel nacional se desarrolla primordialmente a través de los megaproyectos.

En los instrumentos de planificación se visualizó el interés por la adecuación de la estructura, las instancias, los procesos de coordinación y los recursos de la administración distrital para responder mejor a las necesidades de los ciudadanos y las ciudadanas en el marco de la

descentralización.

En ese sentido, se impulsa la modernización de la gestión administrativa, propiciando, convocando y articulando el concurso del sector privado para cumplir los objetivos del sistema educativo.

Se plantean reformas institucionales con programas y procedimientos administrativos necesarios para poder transferir competencias y recursos a las localidades, todo de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, la Ley 1 de 1992 y el Acuerdo 6 de 1992, que define competencias. Como principales medidas, se crean los Centros de Administración Educativa Local (CADEL), que cumplen funciones delegadas por la SED. También se selecciona por concurso de méritos los cargos directivos, docentes y administrativos a nivel de dirección en los centros educativos, se propone la adecuación curricular a las necesidades de cada Localidad y la conformación de equipos pedagógicos de apoyo y asesoría para las mismas.

La correspondencia se expresa en los instrumentos de planificación de ambos niveles territoriales durante el periodo 1990-2011. En ellos se puede visualizar interés por avanzar en la desconcentración de funciones en el sector educativo y por la modernización de la gestión institucional.

Los instrumentos de planificación y gobierno que están armonizados en sus objetivos, fines y medios, con respecto al fomento de la desconcentración de funciones y la modernización de la gestión institucional, son: CONPES 1990: COCE: DNP-2.46S-J; PND 1990-1994; PDD 1993-1995; CONPES Social 26 de 1994; PND 1994-1998; PDD 1995-1998; PDE 1996-2005; PND 1998-2002; PDD 1998-2000; PND 2002-2006; PDD 2001-2003; PDD 2004-2007; Plan de ordenamiento (2005): Visión Colombia Centenario 2019; PND 2006-2010; PDE 2006-2016.

3-1. Ruptura 2001- reforma al sistema de transferencias

La siguiente discontinuidad se identifica en los Planes Nacionales de Desarrollo 1998-2002 Y 2002-2006, en donde **se establecen las bases para el cambio en la distribución de los recursos de las transferencias a los gobiernos sub nacionales**. El nuevo modelo de asignación de recursos, contenido en el Acto Legislativo 01 de 2001, reforma los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y crea el Sistema General de Participaciones (SGP), reglamentado por la Ley 715 del mismo año.

El fortalecimiento de la gestión fiscal e institucional de las entidades territoriales, es tomado como condición para profundizar el proceso de descentralización y lograr sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

La ruptura se evidencia en el cambio de los mecanismos de distribución de los recursos. Durante la Ley 60 de 1993, los recursos eran primero asignados territorialmente (por municipios y departamentos) y luego de 2001, la asignación se hace sectorialmente (educación, salud, etc). Con los cambios establecidos a partir de la Ley 715 de 2001, la asignación es primero sectorial y luego a nivel de las entidades territoriales.

Un cambio adicional tiene que ver con el criterio de distribución de los recursos. Antes del 2001, parte de las transferencias por situado fiscal se asignaban con base en los gastos causados en

cada uno de los sectores. Esto cambió a partir de la Ley 715, donde los gastos ya no son usados como criterio de asignación de transferencias a las entidades territoriales. El nuevo mecanismo de distribución de recursos para educación del SGP, se define por población atendida; por población por atender en condiciones de eficiencia, y por equidad.

Esta discontinuidad refleja un retroceso al proceso descentralización fiscal, pues desde 2001 los recursos públicos transferidos a las entidades territoriales empezaron a disminuir con relación al PIB. La decisión del nivel nacional se fundamenta en: i) la inequidad generada por la inconveniente distribución de los recursos, ii) la ineficiencia en el gasto, iii) la poca inversión en calidad, y iv) los aumentos de los costos de nómina (Cerquera, Jaramillo, & Salazar, 2000; Melo, 2005; Santa María, Camacho, & Arias, 2001) (Bonet, J., Pérez, G., & Ayala, J. 2014: 25).

Los lineamientos sobre descentralización del sector son ambiguos, pues aunque la política de profundización de la descentralización se orienta por los principios de reconocimiento a la heterogeneidad, flexibilización, gradualidad, desarrollo armónico de las regiones, participación de la sociedad civil y consolidación de la autonomía regional y local. Las acciones planteadas para organizar la descentralización de la educación, limitan y ponen en duda la autonomía regional y local pues condicionan ampliamente el devenir de la política educativa distrital.

4- Continuidad y correspondencia en evaluación por competencias

La siguiente continuidad en el tiempo se identificó en los Planes de Desarrollo Distrital desde 1993 hasta el 2011. En estos instrumentos se visualizó el interés por fomentar la capacitación del capital humano con programas de alfabetización, profesionalización y actualización docente, validación del bachillerato, capacitación en artes, oficios y formación ciudadana en democracia y civismo.

En conjunto se visualiza el interés por mejorar significativamente los niveles de calidad del sector a través de la aplicación de pruebas de medición del logro educativo de los alumnos y la creación de indicadores que permitan dirigir las intervenciones y monitorear los avances, prestando especial atención a instituciones y estudiantes que pueden ser catalogados como de "alto riesgo".

El modelo plantea fortalecer el capital humano y social mediante la formación de las personas en hábitos y conocimientos que los hagan competentes para cooperar e integrarse a los procesos. Por ello, se dispone generar desde los colegios, además de las competencias básicas, otras habilidades para mejorar en los jóvenes su probabilidad de inserción y éxito laboral, como son el trabajo en equipo, comunicación en público, adaptabilidad, orientación permanente al aprendizaje, vocación de servicio, etc.

La correspondencia se expresa en los instrumentos de planificación de ambos niveles territoriales durante el periodo 1990-2011. En ellos se puede visualizar el continuo interés por renovación curricular de todos los niveles educativos, el desarrollo de nuevas metodologías pedagógicas y el establecimiento de un nuevo sistema de evaluación, vigilancia e inspección de la educación para Colombia.

En ese sentido, se fomentó y apropió el enfoque de evaluación por competencias, como eje de articulación de todos los niveles de educación, incluyendo la formación para el trabajo; y como base para la construcción de las pruebas de conocimientos, para estudiantes y docentes. El MEN fue designado como responsable de actualizar los estándares por competencias desde el nivel

inicial hasta el superior, incluyendo las competencias ciudadanas, mientras que, el distrito capital administra, vigila y evalúa el sector educativo en su jurisdicción.

Los instrumentos de planificación y gobierno que están armonizados en sus objetivos, fines y medios, con respecto a la evaluación por competencias son: CONPES 1990 COCE DNP-2.465-J; PND 1991-1994; PDD 1993-1995; PND 1994-1997; PDE 1996-2006; PND 1998-2002; PDD 1998-2000; PND 2002-2006; PDD 2001-2003: CONPES Social 81 de 2004; PDD 2004-2007; Plan de ordenamiento (2005): Visión Colombia Centenario 2019; PDE 2006-2016.

4-1. Desfase- 2004: Nuevos procesos pedagógicos vs evaluación por competencias

El Plan de Desarrollo Distrital 2004-2007 expresa correspondencias y desfases a la vez. El Programa “Más y mejor educación para todas y todos” propone transformar los procesos pedagógicos y metodológicos para lograr más y mejor educación, pero también acepta continuar aplicando las pruebas de competencias para alumnos y la evaluación de instituciones escolares y docentes. En otras palabras, abre la posibilidad de transformar los procesos pedagógicos y metodológicos imperantes de evaluación por competencias pero a la vez acepta continuar con su aplicación en el sistema de educación distrital.

El PDD 2004-2007 propone ayudar a que los proyectos pedagógicos de las instituciones educativas sean innovadores, promuevan el uso de diferentes fuentes documentales y consideren las necesidades particulares de los diversos grupos poblacionales, reconociendo las etnias afrocolombiana, indígena, raizal y rom. Todo ello en dirección a mejorar la calidad de la educación.

El PDD 2004-2007 plantea fortalecer la implementación de escuelas de artes, letras y oficios artísticos en convenio con instituciones educativas técnicas y tecnológicas debidamente aprobadas, para impartir educación especializada a jóvenes multiplicadores de conocimientos.

Con el Programa “Escuela ciudad y ciudad escuela: La ciudad como escenario de formación y aprendizaje” se planea hacer de la ciudad y sus espacios lugares de formación y construcción de nuevos conocimientos que amplíen los aprendizajes de niños, niñas, jóvenes y personas adultas. Las empresas y organizaciones sociales y culturales se convocan para que hagan sus aportes para afianzar dichos aprendizajes. Las instituciones educativas se adentran en la ciudad y la ciudad se reconoce en ellas para permitir la inclusión, la comprensión, el goce y la apropiación de los diversos espacios urbanos y rurales con los que cuenta Bogotá.

La formulación y desarrollo del Plan de ordenamiento (2005): Visión Colombia Centenario 2019 se concentra en reafirmar y complementar el enfoque de evaluación por competencias. Esta visión a largo plazo no concuerda ni parece estar armonizada, con los principios y valores, del Plan de Desarrollo Distrital 2004-2007 quien con mirada crítica, plantea transformar los procesos pedagógicos y metodológicos de las competencias básicas hasta ahora vigentes.

El Plan de ordenamiento (2005): Visión Colombia Centenario 2019, es muy coherente con los lineamientos de política educativa expuestos por el gobierno nacional desde 1990. Su proyección busca la realización de evaluaciones constantes de los resultados alcanzados por los estudiantes para ir ajustando los campos de acción y las estrategias para mejorar la calidad.

Establece además que, las herramientas con que se mida la evolución de los resultados sean comparables año a año y respondan a los estándares establecidos en los procesos de aprendizaje.

Plantea consolidar la cobertura de las pruebas por competencias para todos los alumnos de 5º, 9º y 11º, como requisito para continuar con el siguiente grado. Asimismo, la realización de evaluaciones periódicas a los docentes con el fin de determinar posibles debilidades en la educación impartida y diseñar planes de mejoramiento o programas de capacitación a docentes.

El Plan 2019 promueve la creación del sistema de regulación, supervisión y evaluación del sector educativo, tanto de educación básica como superior, para lo cual, contempla la posibilidad de que este sistema pertenezca al MEN o se convierta en una entidad autónoma. En ambos casos, impulsa el mejoramiento del sistema de información del sector.

Para el Plan Visión Colombia 2019, la educación media y superior debe ajustarse a las necesidades del sector productivo, que requiere constantemente mano de obra calificada capaz de adaptarse a las nuevas tecnologías y procesos productivos. Por tal motivo, además de fortalecer el componente científico de todos los niveles educativos, busca establecer una fuerte relación de la educación con la formación para el trabajo, basada en el desarrollo de competencias básicas y específicas, que permitan una fácil incorporación al mercado laboral.

Según el Plan 2019, para el mejoramiento de la calidad en las evaluaciones de logros, deben mantenerse los mecanismos de evaluación sobre las competencias de los educandos. Estas metas resultan fundamentales para la reducción de la pobreza y la desigualdad del ingreso. Asimismo, realizar valoraciones periódicas que permitan evaluar el desempeño de los docentes, con el fin de llevar a cabo las actividades necesarias para el mejoramiento de la actividad pedagógica.

El Plan 2019 perfila convenios entre el MEN, las secretarías de educación y las instituciones de educación formal y no formal para implementar planes de capacitación para el recurso humano en las diferentes instituciones del bienestar social de educación inicial.

Con el fin de mejorar la calidad de la educación básica y media, se pretende alcanzar un mejoramiento sistémico de la calidad siguiendo políticas que conduzcan a lograr una educación acorde con las necesidades del sector productivo, los sectores estratégicos para el desarrollo del país, el desarrollo de la ciencia y tecnología y la conservación y transferencia de los aspectos más destacables de la propia cultura. A través del fomento del uso de tecnologías de información y comunicaciones en la educación básica y media, tanto entre alumnos como entre docentes, para el desarrollo de las competencias y el aprovechamiento del desarrollo científico y tecnológico.

El Plan 2019 proyecta el desarrollo de programas que otorguen competencias laborales, convirtiendo el nivel medio en una primera etapa de la formación para el trabajo, con el fin de que resulte más atractivo el acceso a la educación para aquellos jóvenes que tienen mayores restricciones económicas.

La razón por la cual el gobierno distrital no puede desconocer el modelo que se establece desde

el nivel nacional, es la existencia de una estructura normativa que define claramente las competencias de la Nación y de las demás entidades territoriales, frente al sector educativo. Esta base jurídica se traduce en límites para cada gobierno territorial, quien debe administrar el sector educativo en su jurisdicción sin desconocer los lineamientos y mandatos de la política nacional de educación. El esquema que define las competencias territoriales, en el periodo 1990-2011, está consignado en las siguientes normas: Ley 24 de 1988; Ley 60 de 1993; Ley 115 de 1994; CONPES Social 26 de 1994; y Ley 715 de 2001.

En síntesis dicha reglamentación, ubica a la Nación sobre los gobiernos sub nacionales, estableciendo una jerarquía en la cual el gobierno central debe dirigir la política sectorial como política de Estado, estableciendo normas técnicas, curriculares y pedagógicas para orientar a las entidades territoriales.

Mientras el gobierno central a través del MEN define la política educativa nacional, con estándares, parámetros y criterios que deben seguir las demás entidades territoriales. Los distritos por competencia deben: administrar, dirigir y evaluar la política educativa dentro de su jurisdicción siguiendo los parámetros pre establecidos por el nivel central.

4-2. Ruptura 2005- Sentencia C-675-2005

De los indicadores de cambio identificados debe resaltarse la ruptura sucedida en relación con el cuarto círculo de poder: la Corte constitucional y el Congreso de la República. En 2005 la Corte constitucional actuó con la sentencia C-675, frente a la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos. 80 (evaluación de la educación), 81 (exámenes periódicos a educadores), 83 (evaluación de directivos docentes privados) y 84 (evaluación institucional anual) de la Ley 115 de 1994. Estableciendo que no es el ejecutivo quien debe definir deliberadamente los aspectos generales de un sistema nacional de evaluación, sino que le corresponde al legislativo su formulación.

La Corte destaca que, por existir reserva de ley para la constitución de un sistema nacional de evaluación, el legislador, en ejercicio de su competencia constitucional, debe señalar al menos los criterios, los parámetros y las bases de la regulación, en una norma de la jerarquía de Ley previa o anterior a la que se juzga, con base en los cuales el Presidente de la República puede ejercer la potestad reglamentaria, respetando tanto el contenido de la ley reglamentada como el de las demás leyes.

4-3. Desfase- 2008- Evaluación integral como complemento a la evaluación externa

Ante la existencia de formas tradicionales de evaluación y promoción que en ocasiones desmotivan al estudiante y a la familia y generan deserción. El Plan de Desarrollo Distrital 2008-2011 propone realizar evaluaciones integrales de la educación en los colegios oficiales, sin desconocer la evaluación por competencias que exige el nivel central. Con un programa de ciclos y periodos académicos buscan, entre otras cosas, desarrollar un sistema de evaluación integral, dialógica y formativa que garantice la promoción de los estudiantes entre los diferentes grados del ciclo y la promoción al finalizar cada ciclo.

4-4. Ruptura 2009- Ley 1324 de 2009

Cuatro años después de la sentencia C-675 de 2005, el Congreso expidió la Ley 1324 de 2009, con la cual elimino el decreto 230 de 2002, y fijo parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictaron normas para el fomento de una cultura de la evaluación en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se definió el ICFES como entidad encargada de la evaluación educativa.

Según la Ley 1324 de 2009, los principios rectores de la evaluación de la Educación son:

1. Participación. Corresponde al ente rector de la política de evaluación (el MEN con apoyo del ICFES) promover la participación creciente de la comunidad educativa en el diseño de los instrumentos y estrategias de evaluación.
2. Equidad. La evaluación de la calidad de la educación supone reconocer las desigualdades existentes en los contextos de aprendizaje y asumir un compromiso proactivo por garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a una educación de calidad.
3. Cualitativa. el Ministerio de Educación Nacional promoverá la realización de ejercicios cualitativos, de forma paralela a las pruebas de carácter cuantitativo.
4. Pertinencia. Las evaluaciones deben ser pertinentes; deben valorar de manera integral los contenidos académicos, los requerimientos del mercado laboral y la formación humanística del estudiante.
5. Relevancia. Un conjunto básico de conocimientos que sean exigibles no sólo en el contexto nacional, sino en el contexto internacional.

5- Continuidad y correspondencia en articulación del sistema educativo en torno a la formación para el trabajo

La siguiente continuidad se identificó en los planes distritales de desarrollo desde 1993 hasta el 2011. En estos instrumentos se visualizó gran correspondencia con los lineamientos del nivel central. El interés principal durante este periodo fue articular el sistema educativo con base en el fortalecimiento y desarrollo del Sistema Nacional de Formación para el trabajo, con el fortalecimiento del capital humano y social mediante la formación de las personas en hábitos y conocimientos que los hagan competentes para cooperar e integrarse a los procesos productivos. La articulación se condiciono, en parte gracias a la puesta en marcha de un Plan Distrital de formación para el trabajo, que permitiera aumentar las personas con opciones de capacitación técnica para el empleo, por medio de formación en los dos últimos años de la educación media.

Los programas de creación de capital humano, generación de empleo, ingresos y riqueza colectiva, se configuran bajo el Sistema Integral de Protección y Seguridad Social- SIPSS, que es orientado por el Consejo Distrital de Política Social CDPS, y se articula con los programas de acceso y permanencia a servicios sociales básicos, los programas de atención inmediata a población en situación de crisis, y los programas de protección especial a poblaciones en alto riesgo social.

La correspondencia que presenta alto grado de armonización entre el nivel central y distrital, se enmarca en el interés por la articulación de todos los niveles del sistema educativo con base en el fortalecimiento de la educación para el trabajo.

Dicho interés se encuentra en la mayoría de los instrumentos de planificación y gobierno del periodo 1990-2011, en ambos niveles territoriales: PND 1990-1994; PDE 1996-2006; CONPES Social 2945 de 1997; PND 1998-2002: PDD 1998-2000: PDD 2001-2003: PND 2002-2006; CONPES SOCIAL 81 DE 2004; PDD 2004-2007; Plan 2005 Visión Colombia 2019; Plan Decenal de Educación 2006-2016; PND 2006-2010; Y PDD 2008-2011.

5-1. Intento de ruptura- 2006: disenso frente a la centralización de competencias, habilidades, aptitudes y valores para el trabajo y el emprendimiento

El **Plan Decenal de Educación 2006-2016** dejó consensos y disensos sobre temas centrales de la actualidad de la política educativa nacional, específicamente de relación entre la articulación y la evaluación por competencias laborales. Los disensos pueden interpretarse como intentos de ruptura dentro del proceso de configuración del referencial global:

Disenso: Adoptar, consolidar y poner en marcha una política de Estado, para que la coherencia y cohesión de un sistema educativo, incluyente y contextualizado, se dé en todos los niveles desde la educación inicial hasta la superior, en la búsqueda del desarrollo de competencias básicas, ciudadanas, laborales generales y específicas y del desarrollo humano, orientadas a la satisfacción de las necesidades de la población del país y del mundo, con criterios de flexibilidad pedagógica y curricular para lograr una formación integral ciudadana y de convivencia pacífica.

Disenso frente a la promoción de una educación pertinente a lo largo del sistema educativo que desarrolle los conocimientos, habilidades, aptitudes y valores para el trabajo y el emprendimiento.

Como se visualiza, los disensos se expresan con relación al interés por conformar una política de Estado que promueve un sistema educativo articulado con base en desarrollo de competencias básicas laborales y ciudadanas; que se orientan principalmente al desarrollo de conocimientos, habilidades, aptitudes y valores para el trabajo y el emprendimiento.

A pesar del desacuerdo con el esquema de formación por competencias, el Plan Decenal plantea diseñar currículos que garanticen el desarrollo de competencias, orientados a la formación de los estudiantes en cuanto a ser, saber, hacer y convivir, y que posibilite su desempeño a nivel personal, social y laboral.

5-2. Desfase- 2008: articulación por ciclos frente a la articulación por niveles y grados

Para la administración distrital de 2008, la organización escolar estaba estructurada en torno a los niveles de preescolar, básica y media, generando desarticulación y haciendo incurrir en procesos remediales que dificultan los progresos de aprendizaje y su necesaria secuencialidad. Bajo esta premisa en el marco de la Bogotá Positiva 2008, se planteó el reto de una organización por ciclos y periodos académicos como propuesta pedagógica diferenciada y personalizada, en función de los momentos del desarrollo corporal, social y cognitivo de los niños, niñas y jóvenes de la ciudad.

En 2014, el IDEP publicó los resultados del estudio sobre la política de Reorganización Curricular por Ciclos- desde ahora RCC-, titulada “Ciclo de los ciclos en Bogotá”, a través de la edición 94

del magazín Aula Urbana.

La política de Reorganización Curricular por Ciclos representa un avance en términos de la garantía del derecho a la educación en el ámbito distrital, en tanto se proponen improntas y ejes de desarrollo por ciclo que valoran a los sujetos como lugar central del desarrollo curricular y de las políticas en general. Ahora bien, uno de los principales “cuellos de botella” de la implementación de dicha política radica en la fragmentación y discontinuidades que se generan a partir de los cambios de administración (Aula Urbana, 2014:11).

La implementación de ciclos ha generado una cultura del reconocimiento hacia el otro, una posibilidad de estructurar procesos que realmente correspondan a una perspectiva de derechos y a una concepción de desarrollo humano.

En los ciclos IV y V se evidenció un cierto distanciamiento entre el devenir académico y la vida personal del estudiantado. De alguna manera, la escuela va cediendo como lugar para el fortalecimiento de la socialización con otros y otras, y va ganado valor como plataforma para acceder al mundo de la universidad y el trabajo (Aula Urbana, 2014).

Algunos docentes y directivos consultados señalan que el impulso inicial dado por la administración Samuel Moreno (2008-2011) no fue sostenido por la de Gustavo Petro 2011-2015, y que se careció del necesario seguimiento y reforzamiento. Como se constata con la consulta a directivos y docentes, el 88% de los encuestados anotó que el colegio a donde pertenecen abordó el proceso de RCC en el momento en que lo propuso la SED (2008). A la fecha del estudio (noviembre 2013), el 42% de los colegios (casi la mitad de los que empezaron) disponían de estrategias de sostenibilidad, según lo anotaron 391 docentes y directivos consultados. Aunque decreció el número de colegios, se evidencia un establecimiento significativo de la RCC en los colegios distritales (Aula Urbana, 2014: 10).

Muchos docentes consideran que la RCC no es una política institucional a largo plazo, sino una iniciativa temporal, como tantas otras iniciativas y propuestas en el pasado. Para otros docentes, padres y madres, la RCC no existe como una política pública, lo cual es indicativo de que la promoción, divulgación y participación sigue siendo un reto (Aula Urbana, 2014: 10).

6- Continuidad y correspondencia en educación integral y atención de población vulnerable

El primer periodo de la política relacionada con educación integral y atención de población vulnerable, sucede en el marco de los planes distritales de desarrollo desde 1993 hasta el 2001. En estos instrumentos se visualizó un impulso continuo de acciones fragmentadas, sin un eje articulador, orientadas a fomentar diversos aspectos como: la educación ambiental, la participación social, la atención de población vulnerable, la educación sexual, la educación superior pública, la formación en derechos humanos, la relación con el entorno social y la formación artística, deportiva y cultural.

Esta primera etapa plantea una intervención integral sobre las comunidades con base en las dimensiones física, económica, social y espiritual. En la dimensión física las prioridades de inversión del proyecto son infraestructura y medio ambiente, en la económica la creación de empresas productivas y generación de empleo, en la social se busca la participación y organización comunitaria, además de la educación, capacitación, salud, arte y cultura. La dimensión espiritual incluye inversiones en fomento a las formas de vida espiritual, así como el

manejo de conflictos.

En 2001 desde este lineamiento, se inicia una nueva etapa, donde se formula un programa de justicia social con atención integral, con el objetivo de brindar condiciones mínimas a poblaciones vulnerables. Con este antecedente, en 2004 se promulga la política social integral con enfoque de derechos, para garantizar las condiciones del ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos integrales.

Existe cierto grado de correspondencias a lo largo del periodo 1990-2011. En relación con el continuo interés por avanzar hacia un esquema de educación integral que atiende prioritariamente población vulnerable. Esta trayectoria está atravesada por una ruptura en 2001 y un desfase en 2004.

Los instrumentos de planificación y gobierno que están armonizados en sus objetivos, fines y medios, con respecto al fomento de la educación integral y atención de población vulnerable, son: PND 1990-1994; PDD 1993-1995; PND 1994-1997; PDD 1995-1998; PDE 1996-2005; PND 1998-2002; PDD 1998-2000; PND 2002-2006; PDD 2001-2003; PDD 2004-2007; Plan de ordenamiento (2005): Visión Colombia Centenario 2019; PND 2006-2010; PDE 2006-2016.

6-1. Ruptura- 2001- programa de justicia social con atención integral

El Plan de Desarrollo Distrital 2001-2003 busca acercar la educación a la vida de la ciudad. En ese sentido, el Programa de Justicia Social, del PDD, proyecta atención integral brindando, subsidios y actividades de desarrollo humano, así como servicios de atención integral a personas con limitaciones físicas, mentales y/o sensoriales, niños, mujeres, hombres y adultos mayores.

Desarrolla programas que contribuyen a generar condiciones mínimas a poblaciones vulnerables, en nutrición, salud, educación, habitación e infraestructura urbana como:

a) Nutrir para el futuro: Propone acciones pedagógicas y asistenciales con diferentes sectores de la ciudad para mejorar las condiciones nutricionales de las poblaciones en mayor condición de vulnerabilidad. Además busca, contribuir a mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable, a través del suministro de alimentos que aportan un porcentaje de nutrientes de acuerdo a las recomendaciones nutricionales por grupo poblacional, esto enmarcado dentro de un proceso pedagógico orientado a las familias y a los educadores para mejorar hábitos alimenticios.

b) Ecobarrios: Plantea la estrategia de intervención integral sobre las comunidades en la que se consideran las dimensiones física, económica, social y espiritual. En la dimensión física las prioridades de inversión del proyecto son infraestructura y medio ambiente, en la económica la generación de empleo y empresas productivas, en la social se busca la participación y organización comunitaria, además de la educación, capacitación, salud, arte y cultura. La dimensión espiritual incluye inversiones en fomento a las formas de vida espiritual, así como el manejo de conflictos.

Los Programas, Metas y Principales Proyectos orientados a la familia y niñez son:

- Educación para el amor y familias gestantes: Propone adelantar procesos de educación sexual y reproductiva en el marco del amor y la responsabilidad mutua.

Impulsar procesos de educación prenatal y de apoyo afectivo y psicológico a los miembros de las familias gestantes, mejorar los vínculos Pro-vida y las condiciones de vida de la madre gestante y/o lactante.

- Educación para el Amor: Proyecta la ejecución de acciones de promoción de una sexualidad sana, responsable, placentera y segura y de una paternidad y maternidad responsable, especialmente en las instituciones educativas.
- Familias educadoras: Pretende ayudar a las familias para que mediante apoyos en servicios y en efectivo puedan enviar a los niños, niñas y jóvenes a la escuela formal.

6-2. Desfase – 2004: la política social integral con enfoque de derechos

Este desfase está marcado por una pérdida de autoridad de gobierno en el nivel distrital. Esto abrió la posibilidad para la experimentación con políticas públicas con enfoque de derechos. El desfase se evidencia porque al tiempo que se lleva a cabo el Plan de Desarrollo Distrital 2004-2007, se adelanta el Plan (2005) Visión Colombia 2019 y el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que tienen objetivos e intereses diferentes.

El Plan de Desarrollo Distrital 2004-2007, planifico una política social integral para garantizar las condiciones del ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos integrales, establecidos en el pacto constitucional y en los convenios e instrumentos internacionales y con énfasis en la búsqueda de la pronta efectividad de los niveles básicos de tales derechos.

Durante la vigencia de los Planes de Desarrollo Distrital del periodo 2004-2011, se visualiza el interés por garantizar a las niñas, niños y jóvenes el derecho a una educación que responda a las expectativas individuales y colectivas, a la diversidad, a la interculturalidad y a los desafíos de una Bogotá global y en constante crecimiento.

Se proponen las condiciones materiales y afectivas necesarias para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los niños y las niñas, con especial énfasis en los derechos asociados a una nutrición adecuada, a la protección integral y a la inclusión social con equidad.

Se plantea especial tratamiento a la defensa de los derechos de los niños y de las niñas, los grupos étnicos y las poblaciones que se encuentran en condición de vulnerabilidad frente a las violencias. En ese sentido, se ofrece y orienta la educación bajo los criterios de disponibilidad, acceso, permanencia y pertinencia. Buscando fortalecer la educación pública y la gestión descentralizada, transparente y participativa en las localidades y en las instituciones educativas.

El Plan de Desarrollo Distrital 2004-2007 "Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión" con el programa "Bogotá sin hambre" agrupa, promueve y lidera las acciones que le dan coherencia y articulación a la política y a la estrategia de seguridad alimentaria y nutricional. Contempla acciones para que la población más pobre y vulnerable acceda a los alimentos con equidad entre géneros, generaciones y etnias. Particular atención tienen los niños, las niñas, los adultos y adultas mayores, y la población con discapacidad. El componente de capacitación incluye acciones encaminadas a la formación ciudadana y a la educación nutricional y alimentaria. Se ofrecen alimentos y nutrientes a través de los suplementos, de los comedores infantiles (población escolarizada y no escolarizada) y de los comedores comunitarios.

Bajo el Programa “Ejercicio pleno de los derechos de los niños y las niñas” se proponen las condiciones materiales y afectivas necesarias para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los niños y las niñas, con especial énfasis en los derechos asociados a una nutrición adecuada, a la protección integral y a la inclusión social con equidad. Se reconoce a la familia como contexto primario de formación de la vivencia democrática y del desarrollo de los niños y las niñas, por lo que se privilegian acciones para su fortalecimiento.

Bajo el programa “Bogotá con igualdad de oportunidades para las mujeres” se propone la creación de la Red de apoyo educativo con perspectiva de mujer y género con énfasis en formación para el trabajo y generación de empleo e ingresos (PDD, 2004-2007).

El Programa “Derechos Humanos para todas y todos” plantea la implementación de acciones integrales que garanticen el respeto, la protección y la vigencia de los derechos humanos en la perspectiva de la exigibilidad de los mismos, dando especial tratamiento a la defensa de los derechos de los niños y de las niñas, los grupos étnicos y las poblaciones que se encuentran en condición de vulnerabilidad frente a las violencias. Se propende, dentro de la órbita de competencia de las autoridades distritales, dar aplicación a los convenios y tratados de derechos humanos de los cuales es parte el Estado colombiano, así como a las recomendaciones de los organismos internacionales encargados de promover y verificar su cumplimiento.

Siguiendo esta idea, se establece diseñar e implementar una política integral de derechos humanos. Gestionar e implementar una Escuela de Derechos Humanos y de Participación para los Jóvenes. Y gestionar e implementar un Observatorio de Derechos Humanos.

El Plan Decenal de Educación 2006-2016, en el tema “Educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía” plantea, entre otros aspectos, el diseño y aplicación de políticas públicas articuladas intra e intersectorialmente, que garanticen una educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía, bajo el enfoque de derechos y deberes, principios de equidad, inclusión, diversidad social, económica, cultural, étnica, política, religiosa, sexual y de género, para lo cual debe existir corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector productivo, las ONG, las comunidades educativas y las familias.

La educación en su función social, reconoce a los estudiantes como seres humanos y sujetos activos de derechos y atiende a las particularidades de los contextos local, regional, nacional e internacional, debe contribuir a la transformación de la realidad social, política y económica del país, al logro de la paz, a la superación de la pobreza y la exclusión, a la reconstrucción del tejido social y al fomento de los valores democráticos, y a la formación de ciudadanos libres, solidarios y autónomos (PDE, 2006-2016).

El PDE 2006-2016, proyecta incrementar, en cantidad y calidad, las instituciones de educación, entes territoriales y organizaciones de la sociedad civil con planes, programas y proyectos pedagógicos orientados al reconocimiento de las diferencias culturales, étnicas, religiosas, políticas, socioeconómicas, de opción sexual y de género que garanticen el ejercicio pleno de los derechos humanos y civiles en el marco de la política pública del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH).

El PDE 2006-2016, propone desarrollar un sistema especial de atención educativa para todas las

poblaciones vulnerables y con necesidades especiales, mediante la adopción de programas flexibles con enfoques diferenciales de derechos.

En otra dirección, el Plan de ordenamiento (2005): Visión Colombia Centenario 2019, para reducir la desigualdad, ve necesario que el crecimiento económico favorezca a los primeros tres quintiles de ingreso, en otras palabras, el crecimiento debe ser pro pobre. Las políticas en favor de un crecimiento pro pobre deberán considerar: el fortalecimiento del capital humano mediante la expansión de la cobertura educativa y el mejoramiento de la calidad y pertinencia respecto al mercado laboral.

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, impulsa el fortalecimiento del capital humano de las familias pobres. Que posibilite la inserción autónoma en procesos productivos y de emprendimiento. Pero también, en seguimiento al programa de “Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación” busca garantizar los compromisos de la Fuerza Pública con el respeto y garantía de los DDHH y DIH, a través del mejoramiento de la justicia penal militar y el ajuste de los programas de formación en DDHH y DIH. Profundizando las acciones sectoriales de comunicación y educación en DDHH y DIH, para lo cual se propone la culminación de la elaboración y aplicación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (Planedh).

Entre 2004 y 2011 se da cierta continuidad en los Planes de Desarrollo Distrital, pues luego de establecer en 2004 la política social integral de derechos, en 2008 desde el PDD 2008-2011 se propone implementar en colegios distritales y con el apoyo de sus respectivas comunidades educativas un programa permanente para promover y garantizar los derechos humanos, la convivencia, la democracia, la participación, la interculturalidad y la equidad de género.

El PDD esboza desarrollar programas de educación intercultural encaminados a propiciar el diálogo de saberes y costumbres, protegiendo el derecho a un territorio sano.

Con el Programa “Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor” se busca garantizar a las niñas, niños y jóvenes el derecho a una educación que responda a las expectativas individuales y colectivas, a la diversidad, a la interculturalidad y a los desafíos de una Bogotá global y en constante crecimiento.

El Programa “Acceso y permanencia a la educación para todas y todos” plantea generar las condiciones para que las niñas, niños, adolescentes y jóvenes accedan y permanezcan en todos los ciclos educativos.

Bajo el Programa de “Ciudad de derechos. Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor” se plantea el Proyecto “Investigación e innovación educativa y pedagógica para mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje” que busca adelantar un programa de pedagogía social que contribuya a la construcción de capital cultural en la ciudad.

Con el Programa “Promover cultura de aprecio y prioridad de los niños (as)” se propone construir y divulgar piezas comunicativas dirigidas a la población bogotana en medios masivos de comunicación generando cultura de ciudad en el reconocimiento de niñas y niños como sujetos de derechos.

Bajo el Programa “Bogotá sana”, con el Proyecto “Salud al colegio” se busca cubrir sedes

educativas con el programa Salud al Colegio.

El Programa “Toda la vida integralmente protegidos” con su Proyecto “Infancia y adolescencia feliz y protegida integralmente” planea formar familias en atención integral a la primera infancia y educación inicial. Brindar atención de manera integral e institucionalizada a niños y niñas habitantes de calle garantizando el derecho de educación, alimentación y desarrollo personal.

El Proyecto “Jóvenes visibles, con derechos y responsabilidades” se comprometió a vincular a jóvenes integrantes de pandillas a procesos de educación formal, ocupacional y alimentación y a talleres ocupacionales.

En la búsqueda del restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en el marco de lo definido por la Ley 1098 de 2006, se ejecuta en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, la Directiva Distrital 11 de 2008, que busca atender de manera integral e institucionalizada niños y niñas habitantes de calle garantizando el derecho de educación, alimentación y desarrollo personal.

Fuente: elaboración propia.

3.3.2 Síntesis de indicadores de cambio de la política educativa en Bogotá

A continuación el Cuadro 3-5 presenta los indicadores de permanencia y de cambio de las trayectorias del referencial territorial de las políticas educativas. En el Cuadro se puede observar que cada referencial genera unas trayectorias particulares afines a sus principios, objetivos y medios. Cada referencial, tanto el global como el sectorial coexisten en disputa por definir la imagen cognitiva que orienta la política educativa en Bogotá. En la coexistencia de intereses enfrentados se precipitan los indicadores de permanencia y de cambio que se exponen a continuación.

Cuadro 3-5, Análisis entre indicadores de permanencia y de cambio de la política educativa en Bogotá.

Momento 1 (1990-1997)	Momento 2 (1998-2003)	Momento 3 (2004-2011)			
<i>Indicadores de permanencia y de cambio</i>					
1- Cobertura, acceso y permanencia: Ampliar la cobertura y permanencia del sistema educativo, en especial de personas en situación de alta vulnerabilidad, ofreciendo 12 años de educación formal que incluyen 1 de preescolar, la básica y la media de forma gratuita, mediante la construcción de colegios, la mejor utilización de la capacidad actual del sistema, el otorgamiento de subsidios a través de convenios con instituciones educativas privadas y las concesiones con entidades privadas sin ánimo de lucro.					
2- Eficiencia, focalización de los recursos y subsidios a la demanda: promover un gasto público más eficiente, posibilitar espacios para que los ciudadanos tengan participación en los asuntos inherentes a la ciudad, focalizar la atención educativa en la población con más altos índices de necesidades básicas insatisfechas y disminuir los comportamientos de exclusión social.					
3-Descentralización y gestión administrativa: la descentralización y la desconcentración en lo local con la ley 60 de 1993, la modernización de la gestión administrativa, propiciando, convocando y articulando el concurso del sector privado.		Ruptura en 2001: reforma al sistema de transferencias, se desmonta la ley 60 de 1993. Se condiciona la transferencia de recursos a criterios; por población por atender en condiciones de eficiencia, y por equidad.			
4- Articulación del sistema educativo entorno a la formación para el trabajo: articular el sistema educativo con base en el fortalecimiento y desarrollo del Sistema Nacional de Formación para el trabajo, con el fortalecimiento del capital humano y social mediante la formación de las personas en hábitos y conocimientos que los hagan competentes para cooperar e integrarse a los procesos productivos.		Intento de ruptura 2006: diseño en el PDE, frente a la centralización de competencias, habilidades, aptitudes y valores para el trabajo y el emprendimiento.		Desfase 2008: articulación por ciclos frente a la articulación por niveles y grados.	
5- Evaluación por competencias: mejorar significativamente los niveles de calidad del sector a través de la aplicación de pruebas de medición del logro educativo de los alumnos y la creación de indicadores que permitan dirigir las intervenciones y monitorear los avances, prestando especial atención a instituciones y estudiantes que pueden ser catalogados como de "alto riesgo".		Desfase 2004: nuevos procesos pedagógicos vs evaluación por competencias	Ruptura 2005: Sentencia C-675-2005, mandato para redefinir el sistema nacional de evaluación.	Desfase 2008: Evaluación integral como complemento a la evaluación externa.	Ruptura 2009: Ley 1324 de 2009, nuevos principios de la evaluación: Participación, Equidad, Cualitativa, Pertinencia y Relevancia.
6- Educación integral y atención de población vulnerable: impulso continuo de acciones fragmentadas, sin un eje articulador, orientadas a fomentar diversos aspectos como: la educación ambiental, la participación social, la atención de población vulnerable, la educación sexual, la educación superior pública, la formación en derechos humanos, la relación con el entorno social y la formación artística, deportiva y cultural.		Ruptura 2001: Programa de justicia social con atención integral		Desfase 2004: Política social integral con enfoque de derechos	
<i>Incididos por la teoría del capital humano</i>		<i>Incididos por el enfoque de derechos</i>		<i>Incidido por los dos enfoques</i>	

Fuente: elaboración propia

Entre los indicadores de cambio se identificaron cuatro desfases, cuatro rupturas y un intento de ruptura. Un desfase no implica una ruptura en la linealidad de la política, pero si es un catalizador que puede llevar a que en el futuro se precipite la ruptura. Un intento de ruptura significa que el dispositivo que promueve el cambio no es vinculante ni efectivo para la planificación de la política pública, en este caso específico, se cuestiona el papel del Plan decenal de educación que es más indicativo y consultivo que planificador.

Al observar el grupo de desfases identificados, se puede inferir que los lineamientos sobre: 1. Educación integral y atención de población vulnerable; 2. Evaluación por competencias; 3. Articulación del sistema educativo en torno a la formación para el trabajo; y 4. Descentralización y gestión administrativa, fueron espacio de demandas de cambio, probablemente debido a la presión de los distintos mediadores privilegiados de la política educativa (aspecto abordado en la dimensión política (Cap. 3.4). El Cuadro 3-5, permite ver que estas cuatro trayectorias, son escenarios de disputa entre el referencial global y sectorial, pues representan aspectos coyunturales de la política educativa que aún no logran estabilizarse por la cantidad de intereses que están en juego.

Frente a las trayectorias de las seis líneas de política que componen el referencial territorial de la política educativa, se puede constatar que existe alto grado de coordinación y concordancia en tres de ellas, en dos porque no presentaron indicadores de cambio en sus trayectorias: a. cobertura, acceso y permanencia; y b. eficiencia, focalización de los recursos y subsidios a la demanda; y en una, c. articulación del sistema entorno a la formación para el trabajo, porque presentó indicadores de cambio estériles que no significaron una transformación clara para la política.

La trayectoria sobre la articulación del sistema educativo entorno a la formación para el trabajo tuvo alta coherencia y concordancia a través del tiempo, a pesar de mostrar dos indicadores de cambio en referencia al desacuerdo por la centralización de la enseñanza en competencias y habilidades para el trabajo. Este desacuerdo desencadenó en un desfase en 2008 que intentó a nivel Distrital, impulsar una articulación del sistema educativo diferente, por ciclos que respondiera a las necesidades y demandas de los educandos. En favor de la política de Estado, esta alternativa no tuvo continuidad a largo plazo, pues una vez terminó el periodo de gobierno 2008-2011 se empezó a diluir.

Otro aspecto que permitió la continuidad y concordancia de esta trayectoria, fue la fuerte crisis económica que pasó Colombia en 1999, cuando la tasa de desempleo llegó a ser del 20%. Como medida de choque se impulsó el fortalecimiento de la educación para el trabajo y su articulación con todo el sistema educativo a través de estándares de competencias laborales. Como una medida de impacto rápido para dotar a los bachilleres con competencias laborales pertinentes, se articuló la educación media con la formación

para el trabajo que ofrece el SENA y las demás instituciones de formación técnica y tecnológica.

Los otros tres lineamientos tuvieron un grado medio de coordinación y concordancia, debido a que presentaron indicadores de cambio que alteraron de una u otra manera el rumbo de las trayectorias de la política. La directriz sobre descentralización y gestión administrativa, tuvo una ruptura en 2001 que significó la reorientación del sistema de repartición de recursos a los entes territoriales, en favor del presupuesto del gobierno central, y en contra de los intereses del referencial sectorial con enfoque de derechos.

La directriz sobre evaluación por competencias, aunque obtuvo gran apoyo y coordinación por parte del gobierno nacional, presenta cuatro indicadores de cambio que simbolizan el desacuerdo frente a la idea de conformar un sistema nacional de evaluación de la educación unificado y centralizado. Estos indicadores de cambio desencadenaron una transformación significativa de la política, cuando en 2009 se logra establecer por vía legislativa, nuevos principios y parámetros para la evaluación educativa en Colombia.

La trayectoria sobre educación integral y atención de población vulnerable, tuvo un proceso de desarrollo incremental gracias a los indicadores de cambio que presentó. Primero nació de una serie de propuestas descoordinadas, que anexaban acciones al sistema de educación por competencias con el fin de darle integralidad. Luego, en 2001, el surgimiento del programa de justicia social con atención integral reorienta y organiza las anteriores directrices, en una iniciativa coherente que busca atender prioritariamente a la población vulnerable. Posteriormente, en 2004, gracias a la pérdida de autoridad del referencial global en la alcaldía distrital, surge la política social integral con enfoque de derechos que adquirió continuidad entre el periodo 2004-2011 a pesar de que algunos instrumentos del orden nacional impulsaran intereses distintos.

El ejecutivo nacional con ayuda del legislativo fueron los responsables de la ruptura que modificó el Sistema de transferencias en 2001, otras dos rupturas surgieron de la corte constitucional y el congreso de la república, a través de la sentencia C-675 de 2005 y la ley 1324 de 2009 respectivamente. El hecho de que la mayoría de rupturas, vengan del nivel central, es un indicador de la excesiva centralización del proceso de definición de las políticas educativas en Colombia.

Mientras tanto, el nivel descentralizado que da sentido al referencial sectorial, fue el responsable de una ruptura y de los desfases, que se pueden entender como intentos poco efectivos de la territorialización del enfoque de derechos.

El problema del nivel descentralizado es que no tiene acceso a la territorialización de sus políticas públicas a largo plazo, debido a que, el esquema de competencias de la ley 115 de 1994 define que el principal orientador de la política educativa es principalmente el Ministerio de Educación y el gobierno nacional; en ese sentido los gobiernos sub nacionales ven condicionadas sus acciones en materia de educación a los lineamientos del nivel central que tienen mayor jerarquía en la política educativa colombiana.

Se puede reconocer del análisis secuencial de las políticas educativas, la coexistencia y disputa entre la teoría del capital humano y el enfoque de derechos.

El análisis de las trayectorias de descentralización, educación integral y evaluación por competencias, evidencian el choque entre referenciales y la disputa por ser los definidores de parámetros y principios para la elaboración de las políticas públicas. En las líneas de educación integral y evaluación por competencias se han dado cambios en favor del robustecimiento de una política integral educativa con enfoque de derechos, pero estas transformaciones no han sido suficientes para cambiar el sistema educativo inspirado en la teoría del capital humano, que se consolida como referente global a través de la continuidad y alta concordancia del resto de líneas de la política educativa.

De tal manera no es posible hablar de un cambio paradigmático en las políticas educativas, pues la teoría del capital humano continua siendo el referente determinante de los valores, principios y normas del sector. Sin embargo, se visualiza un escenario de coexistencia de referenciales de política pública, en donde el capital humano y el enfoque de derechos, se desafían mutuamente y disputan la definición del marco interpretativo del sector.

3.4 Aproximación a la dimensión política

La dimensión política busca inferir las relaciones entre los actores que intervienen en la formulación de las políticas públicas urbanas y la toma de decisiones en relación con la manera como se discuten, abordan y definen los problemas y las soluciones para la ciudad.

Lo interesante de la incorporación de la dimensión política no es sólo indagar sobre un conjunto o un listado de actores que intervienen en los procesos de construcción de una realidad espacial, sino también, examinar en cierta medida, las relaciones entre los mismos. De esta manera, mediante la incorporación de esta dimensión se espera identificar los niveles de presión política para posicionar las ideas que soportan los procesos de toma de decisiones en la ciudad (Bejarano Mayorga. 2013: 93).

En esta dimensión se identifican *los actores y adicionalmente se definen sus relaciones de poder* a partir de los cuatro círculos de decisión de Muller. Esto último es un paso fundamental para indagar sobre la posición y el rol de los mediadores, como aquellos actores que se han vinculado a la discusión de las políticas públicas, los instrumentos de acción pública y las ideas principales en relación con el desarrollo del sector educativo.

El lector debe tener claridad sobre los alcances de la dimensión política y no esperar un proceso profundo de indagación y análisis de las relaciones de poder acá presentadas, es posible que hayan quedado varios documentos, actores y relaciones por fuera de la investigación debido al alcance de la misma. Sin embargo, se recomienda que si alguien quisiera profundizar en el tema los incorpore partiendo de los resultados obtenidos en la presente investigación. Así por ejemplo, es aconsejable para futuros estudios abordar con mayor profundidad las relaciones de los actores que han intervenido en la construcción del referencial de las políticas públicas de educación en la ciudad²³. Por el alcance de esta investigación, el interés fue el análisis de los IAP y el centro de atención estuvo en los instrumentos de acción pública derivados de los dos primeros círculos de decisión.

²³ Para profundizar en la dimensión política se recomienda que futuras investigaciones, recojan la información en entrevistas estructuradas y semiestructuradas de diversos participantes del proceso.

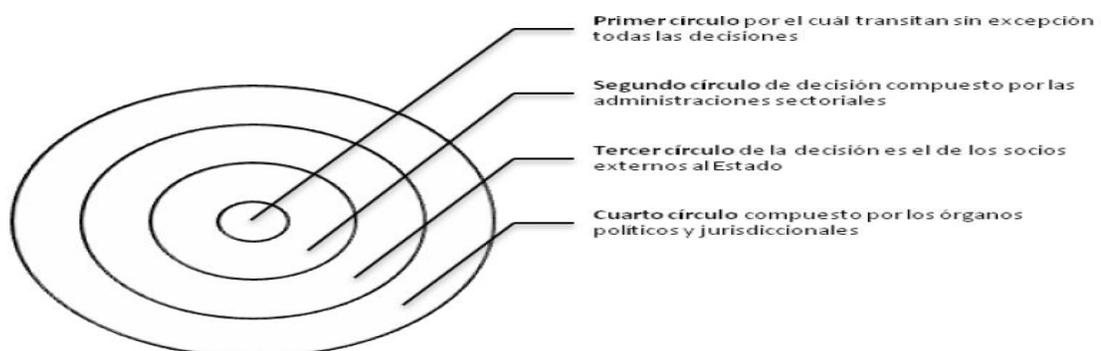
El análisis de la dimensión política se presenta en dos partes: primero, los actores identificados se relacionan con los círculos de decisión de Muller y segundo, se identifican los mediadores y se formulan hipótesis sobre su rol en la reconfiguración del referencial de las políticas educativas, específicamente en su relación con las correspondencias, los intentos de ruptura, desfases y rupturas del periodo 1990 a 2011.

Los círculos de decisión de Muller en la Política educativa de Bogotá 1990-2011

Según Muller, los cuatro círculos de poder están orientados concéntricamente en dirección del medio decisional central (2009: 90) como lo muestra la Figura 3-4. El primer círculo de decisión corresponde a aquel grupo de actores por el cual transitan todas las políticas públicas sin excepción. El segundo círculo de decisión está compuesto por las administraciones sectoriales, que intervienen cuando su sector está implicado. La estrategia de estos actores consiste en superponer lo mejor posible los intereses sectoriales sobre los intereses globales. El tercer círculo de decisión es el concerniente a los socios externos del Estado, entre ellos los sindicalistas, los gremios, las asociaciones y las empresas públicas y privadas.

Finalmente, el cuarto círculo de decisión ocupa un puesto un poco aparte, y se refiere al conjunto de órganos políticos y jurisdiccionales, que generalmente sólo inciden en una etapa final de la decisión, para modificar o aprobar la política en discusión y construcción, pero también, pueden llegar a devolver el texto de la política al gobierno.

Figura 3-4: Círculos de decisión que inciden en las políticas públicas



Fuente: Bejarano Mayorga (2013: 28) a partir de Muller (2009, 90).

El orden de incidencia de cada círculo de decisión cambia según la política urbana que se esté tratando. A continuación, el Cuadro 3-6 organiza, según los círculos de poder, los actores que tienen capacidad de incidir en el proceso de configuración de las políticas educativas de Bogotá

Cuadro 3-6. Actores con capacidad de incidir en las políticas educativas de Bogotá

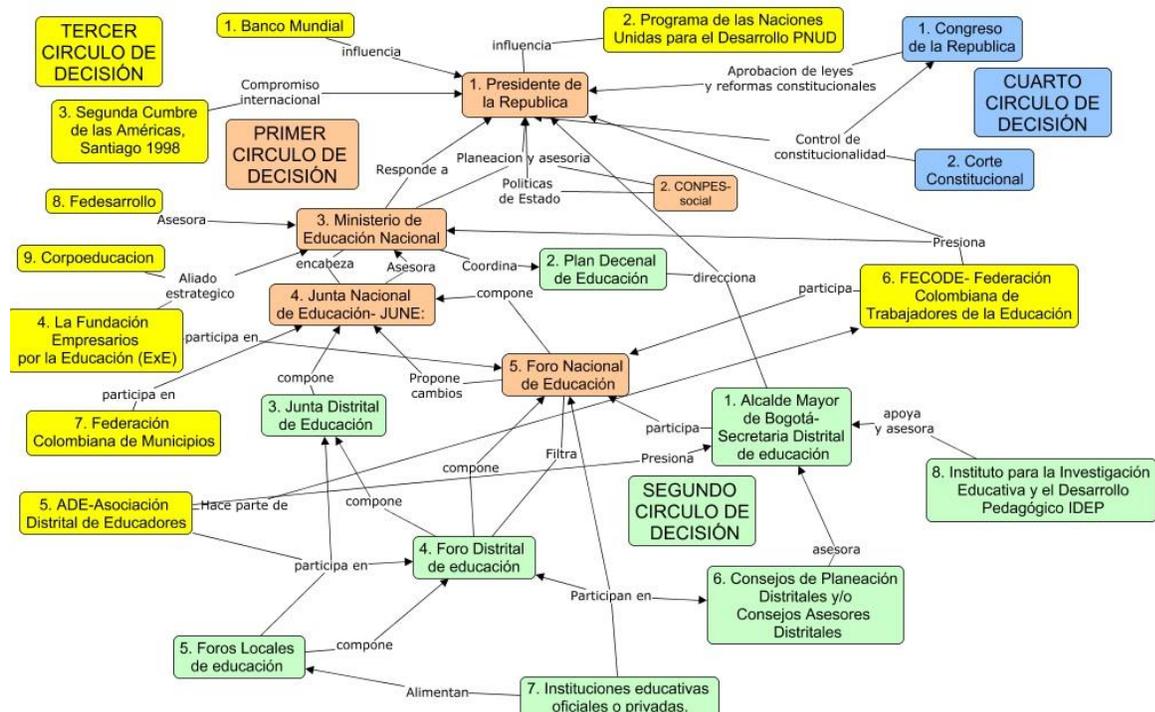
Círculos	Actores
Primer círculo de decisión	<p><u>1. Presidente de la República</u></p> <p><u>2. CONPES- social como escenario de:</u> Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de la Protección Social; Ministerio de Educación Nacional; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Servicio Nacional de Aprendizaje, entre otras instituciones del Estado según el tema en cuestión.</p> <p><u>3. Ministerio de Educación Nacional</u></p> <p><u>4. Junta Nacional de Educación- JUNE como escenario de:</u> Ministro de Educación Nacional; Un delegado de entidad territorial departamental y distrital, designado por la asociación que los agrupa o represente; Un delegado de las entidades territoriales municipales, designado por la asociación que los agrupa o represente; Dos (2) investigadores en el campo educativo, uno postulado por el sector oficial y el otro por el sector privado de la educación que serán designados por el Presidente de la República de temas presentadas por las organizaciones de cada sector que demuestren tener el mayor número de afiliados; Un representante de las instituciones dedicadas a la investigación educativa, designado por el Presidente de la República, de terna presentada por dichos organismos, según lo disponga el reglamento.</p> <p><u>5. Foro Nacional de educación como escenario de:</u> Ministro de Educación Nacional; Ministro de Salud, o su delegado; Un Gobernador, nombrado por la Conferencia de Gobernadores; Un Alcalde nombrado por la Federación Colombiana de Municipios; Los Presidentes de las Comisiones Sexta Constitucionales de Senado y Cámara; Un exministro de educación nombrado por el Ministro de Educación; El Director de Colciencias; El Director de ICFES; El Director del SENA; El rector de la Universidad Nacional; El rector de la Universidad Pedagógica Nacional; El rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; Un rector representante de las demás universidades públicas; Un rector representante de las universidades privadas; Un rector de establecimiento educativo estatal; Un rector de establecimiento educativo privado; Un representante de la iglesia; Un representante de los educadores, designado por la asociación sindical de educadores que acredite el mayor número de afiliados; Un representante de los directivos docentes, designado por la asociación de directivos docentes que acrediten mayor número de afiliados; Un Secretario de Educación Departamental o el funcionario que haga sus veces; Un representante de los profesores universitarios; Un representante de las centrales obreras; Un representante de los gremios económicos; Un representante de las organizaciones de padres de familia; Un representante de las organizaciones nacionales de los grupos étnicos; Un representante de los estudiantes, elegido por las organizaciones de reconocida representación de la educación por niveles y grados y la educación superior; Un representante de los funcionarios administrativos del servicio educativo designado por la organización que tenga el mayor número de afiliados, y un representante del Comité de Lingüística Aborígen; Los miembros de la JUNE- asistirán a este foro por derecho propio. Podrán participar representantes de las organizaciones que tengan relación con la educación a nivel nacional, por invitación de la Junta.</p>

Segundo o círculo de decisión	<p><u>1. Alcalde Mayor de Bogotá - Secretaría Distrital de educación- Secretaría de Integración Social</u></p> <p><u>2. CONFIS como escenario de:</u> Alcalde Mayor de Bogotá D.C., quien lo presidirá; el Secretario de Hacienda Distrital; el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y tres (3) funcionarios que designe el Alcalde Mayor.</p> <p><u>3. Comunidad beneficiaria</u> (Estudiantes, Padres de familia, Docentes, Directivos, ex alumnos, Instituciones educativas) a través del Plan Decenal de Educación; el Foro Distrital de educación; los Foros Locales de educación; los Consejos de Planeación Distrital;</p> <p><u>4. Junta Distrital de Educación como escenario de:</u> El Alcalde del Distrito quien la presidirá; El Secretario de Educación Distrital; El Secretario de Hacienda Distrital o su delegado; El Director de la Oficina de Planeación Distrital o del organismo que haga sus veces; El Representante del Ministerio de Educación Nacional; Derogado por el art. 61, Ley 962 de 2005; Dos (2) representantes de los educadores designados por la organización sindical de educadores que acredite mayor número de afiliados en el distrito; Un representante de las instituciones educativas privadas designado por la asociación que acredite el mayor número de afiliados; Un representante de los directivos docentes del distrito designado por la organización de directivos docentes que acredite el mayor número de afiliados; Un representante del sector productivo, y Un representante de las comunidades negras, si las hubiere, escogido por las respectivas organizaciones.</p> <p><u>5. Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP</u></p> <p><u>6. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.</u></p>
Tercer círculo de decisión	<p><u>1. Banco Mundial como escenario de</u> elites administrativas asociadas</p> <p><u>2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD como escenario de</u> elites administrativas asociadas</p> <p><u>3. Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, Chile Abril 18-19, 1998;</u> <u>escenario de</u> la OEA para impulsar sus intereses.</p> <p><u>4. La Fundación Empresarios por la Educación (ExE)</u></p> <p><u>5. ADE-Asociación Distrital de Educadores</u></p> <p><u>6. FECODE- Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación</u></p> <p><u>7. Federación Colombiana de Municipios; escenario de</u> todos los municipios, distritos y asociaciones de municipios del país, que son asociados por derecho propio.</p> <p><u>8. Fedesarrollo</u></p> <p><u>9. Corpoeducacion</u></p>
Cuarto círculo de decisión	<p><u>1. Congreso de la República</u></p> <p><u>2. Corte Constitucional</u></p> <p><u>3. Concejo de Bogotá</u></p>

Fuente: elaboración propia.

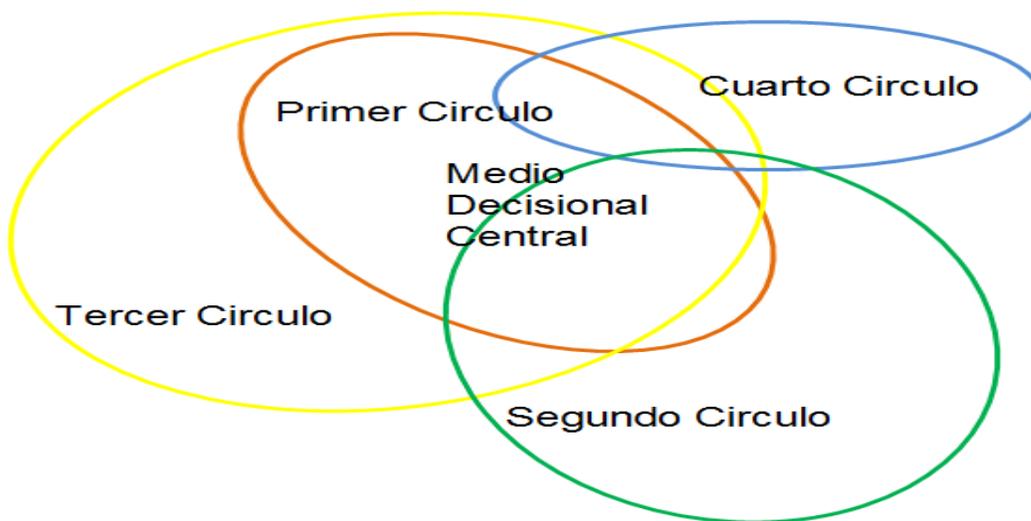
A continuación se exponen las relaciones entre los escenarios de los actores con base en los círculos de decisión de Muller. Como se puede apreciar en las Figuras 3-5 y 3-6, los círculos de poder se disputan la influencia sobre el medio decisional central que pasa obligatoriamente por el primer círculo. El tercer y el segundo círculo de poder representan diferentes intereses que se disputan la incidencia sobre el primer círculo de decisión, mientras que el cuarto círculo hace revisión y control de lo decidido en el medio decisional central. Tanto el segundo como el tercer círculo intentan influir sobre las decisiones del primer círculo, presionando en busca de posicionar sus intereses dentro del referencial global.

Figura 3-5. Medio decisional central, escenarios de actores de la política educativa en Bogotá 1990-2011



Fuente: elaboración propia.

Figura 3-6. Relación de círculos de poder para la configuración de políticas educativas



Fuente: elaboración propia.

La Figura 3-6 muestra el campo de influencia de cada círculo. El que más influye sobre las relaciones interministeriales es el tercero, le sigue el cuarto y por último el segundo. Con respecto al planteamiento de Muller (2009) expresado en la Figura 3-4, el segundo círculo no tiene tanta influencia como debería, debido a que la presión ejercida por los mediadores del tercer círculo está determinando la toma de decisiones en el medio decisonal central. El segundo círculo asociado a los intereses sectoriales del distrito, configura el referencial sectorial y presiona indirectamente por el cambio del referencial global, sin embargo no es el círculo que ejerce mayor presión al medio decisonal central debido a que los canales de incidencia por los que se manifiesta, o sea la Constitución política, algunas leyes marco y a través del gobierno distrital, son instrumentos sin acceso o desarrollo de la planificación estratégica a largo plazo.

En el segundo círculo se define el referencial sectorial mientras, que en el primer círculo con la asesoría, influencia y presión del tercer círculo, se define el referencial global. Los operadores de transacción son las competencias, restricciones y medios impuestos desde el nivel central, específicamente desde el Ministerio de Educación Nacional hacia las alcaldías y gobernaciones, pero también son los medios e instrumentos emanados como experimentos de política educativa desde el distrito capital.

El tercer círculo de decisión representa a los socios externos del Estado, cada uno de los cuales tienen intereses particulares en juego que buscan ser atendidos por la agenda pública; bien sea aconsejando a través de estudios académicos, como hace el PNUD, Corpoeducación y Fedesarrollo; condicionando con préstamos para inversión como hace el Banco Mundial, o presionando con paros y movilización social como hace FECODE y la ADE. Cada mediador usa los recursos de poder que tiene al alcance para influir de alguna manera en la política educativa.

El primer círculo tiene comunicación activa con todos los círculos de decisión, pero se encuentra principalmente incidido o afectado por el tercer círculo de decisión. El cuarto círculo, puede echar para atrás las decisiones del primero; y el segundo círculo, usa experimentos de política pública con enfoque de derechos, para inquietar y controvertir las negociaciones interministeriales.

Los mediadores y su rol en la política educativa de Bogotá 1990-2011

Muller menciona tres categorías de mediadores en función del recurso social que dominan y en función de su legitimidad principal; los profesionales, las elites administrativas y los políticos elegidos popularmente (2002: 102).

Mediante el análisis de la dimensión política se identificaron 22 escenarios desde donde los actores influyeron en la política educativa de Bogotá entre 1990 y 2011. Del total de los escenarios analizados no todos se pueden clasificar según las tres categorías que plantea Muller (2002), por lo cual se proponen dos categorías nuevas, una que incluye a los actores de la comunidad beneficiaria de las políticas educativas y otra para los órganos que ejercen un control real sobre la acción pública del ejecutivo. La información se muestra en el Cuadro 3-7.

Cuadro 3-7: Categorías de mediadores de la política educativa en Bogotá 1990-2011

Categorías de mediadores	Mediador
Las elites administrativas	Banco Mundial - PNUD- CONPES Social -Ministerio de Educación Nacional-FEDESARROLLO- Universidad de los Andes-Universidades de origen anglosajón- Corpoeducacion- IDEP- Junta Nacional de Educación- Junta Distrital de Educación;
Los políticos elegidos popularmente	Presidente de la República - Alcalde Mayor de Bogotá-Congreso de la República- Federación Colombiana de Municipios-
Los profesionales	FECODE-ADE- Fundación de Empresarios por la educación.
La comunidad beneficiaria	Universidades, colegios, estudiantes, profesores, padres de familia que incidieron a través de: Foros Educativos Nacionales; Foros Educativos Distritales; Foros Educativos locales; Concejos asesores distritales; espacios de construcción del Plan Decenal de Educación.
Los órganos de control	Corte constitucional

Fuente: elaboración propia.

Las dos categorías extra refieren primero a la comunidad que está siendo afectada por las políticas educativas y que incide a través de escenarios de participación institucionales. La otra categoría, es el espacio para órganos de control autónomos que

efectivamente afectaron las decisiones del órgano ejecutivo, acá no se tiene en cuenta el Concejo de Bogotá como órgano de control debido a que su incidencia en el referencial global y sectorial de las políticas educativas es muy bajo.

La incorporación de la dimensión política permitió identificar los niveles de presión usados por los mediadores privilegiados²⁴, para posicionar las ideas que soportan los procesos de toma de decisiones en la ciudad.

El Banco Mundial, el FMI, el PNUD y la Cumbre de la Américas- OEA, son los escenarios de elites administrativas que defienden la teoría del capital humano, y que más incidencia han tenido sobre la configuración de la imagen cognitiva de la política educativa en Bogotá. En todo el periodo de estudio, el Banco Mundial ha incidido²⁵ en la política educativa colombiana, por ejemplo: el costo del programa de cobertura en educación primaria del PND 1990-1994, tuvo un valor aproximado de \$75 mil millones, el cual fue cubierto en parte por el Banco Mundial que aportó \$43 mil millones a través del crédito BIRF 3010- CO.

En correspondencia el PNUD²⁶, incidió a través de sus investigaciones que apoyaron la idea de que la política social es más eficaz cuando crea condiciones para que la población más pobre genere ingresos en forma permanente. Estos estudios fueron usados como sustento teórico del Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994.

El papel del FMI, conjuntamente con el Banco Mundial, fue promover y presionar a los gobiernos por el “saneamiento fiscal” y la reducción de funciones del Estado (lo que explica en parte su resistencia a considerar incrementos salariales a los maestros), a la

²⁴ Aquellos actores que tienen la capacidad de propiciar indicadores de permanencia o de cambio en la política educativa.

²⁵ Los proyectos del Banco con Colombia entre 1988 y 2010, relacionados con educación, son: Secondary Education Project (1993) : (Banco Mundial, 2015); Subsector Primary Education Project (02) (1988); (Banco Mundial, 2015^a) Natural Resource Management Program (1993-2001) (Banco Mundial, 2015b) Human Capital Protection (2001-2005) (Banco Mundial, 2015c) Educación superior – Mejorar el acceso (2002-2008) (Banco Mundial, 2015d) Colombia: Tercer proyecto de préstamo para políticas de desarrollo social y reforma laboral (2006-2007) (Banco Mundial, 2015e) Segundo proyecto de respaldo a los préstamos estudiantiles: Préstamo adaptable para programas, etapa I (2008-2013) (Banco Mundial, 2015f) Science, Technology and Innovation (2010-2015) (Banco Mundial, 2015g).

²⁶ PNUD (1990). Informe sobre desarrollo humano. Oxford University press
PNUD (1991). Informe sobre desarrollo humano. Oxford University press

vez que afirma que su objetivo principal es reducir la pobreza en el mundo, es decir, instaurar la gran política compensatoria a nivel mundial (lo que explica en parte sus propuestas de focalización del gasto) (Coraggio, 1998: 30-31).

A partir del status social de los grandes científicos apoyados por organizaciones multilaterales, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, reconocidos economistas (como Allende, Edwin Kemmerer y Jeffrey Sachs) han conseguido imponer y reproducir modelos foráneos de experticia económica para el manejo de las economías latinoamericanas. Esta estrategia ha contribuido a propiciar una verdadera "americanización" de las economías de la región a la par de una nueva "constelación burocrática" neoliberal (Babb 2005; 2005a). Los *Moneydoctors* – en un primer momento, extranjeros y, posteriormente, nativos entrenados foráneamente – serían utilizados en los gobiernos de países en desarrollo para ayudar a generar la confianza necesaria para fomentar la inversión (extranjera) antes que para manejar las políticas públicas que promuevan el bienestar nacional (Alvarez, J. E., & Socarrás, J. F. P. 2005: 5).

En correspondencia con los otros organismos multilaterales mencionados, la Segunda Cumbre de las Américas²⁷, marco la ruta de la política educativa colombiana con la firma del Pacto de Santiago en 1998, que implicó el compromiso de la puesta en marcha de un plan de acción para mejorar la calidad de la educación, muy acorde con los intereses del modelo económico de EE.UU. quien como líder de la OEA²⁸ desde su creación y específicamente en ese momento, 1994-1998, tenía como objetivo alcanzar la implementación del ALCA.

En este marco interpretativo condicionado por elites administrativas extranjeras, se ubica uno de los mediadores privilegiados más incisivos durante el periodo de estudio: el Ministerio de Educación quien trabajo de la mano y en complementariedad con la Secretaria de educación de Bogotá, convirtiéndose en el mayor escenario de la

²⁷ En un principio se formó para tratar la implementación del ALCA Área de Libre Comercio de las Américas

²⁸ Fue una invitación del gobierno de Estados Unidos la que desencadenó el proceso que ha continuado ininterrumpidamente hasta hoy día. La Primera Conferencia Internacional Americana tuvo lugar en Washington, D.C., del 2 de octubre de 1889 al 19 de abril de 1890.

constelación burocrática del capital humano. Cecilia María Vélez White de un perfil tecnocrático y con experiencia laboral en el Departamento de Planeación Nacional. Asumió en Bogotá, desde la Secretaria de Educación (1998-2000), el pilotaje de las reformas del Consenso de Santiago, reformas que profundizaría en la Capital al ser ratificada en su puesto por el siguiente alcalde, Antanas Mockus, reelegido para el período 2001-2003 (Peña, 2005). Posteriormente, ella misma llevaría al nivel nacional estas políticas como Ministra de Educación del Presidente Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010). Es decir, que frente a una tradición de cambios permanentes en la dirección de la educación nacional y de la capital, Cecilia María Vélez White estuvo dirigiendo la educación en el país por doce años ininterrumpidos (cuatro en la capital y ocho en el MEN) (Miñana Blasco C, 2010: 41). Esta amplia permanencia en el tiempo hizo posible una gran coordinación y correspondencia de las políticas educativas inspiradas en el enfoque del capital humano.

El empresariado fue un mediador fundamental en la implementación de la política de calidad de la educación, principalmente como aliado estratégico para llegar a los actores del sector. Los empresarios dieron ejemplo con el conjunto de estrategias lideradas desde *Empresarios por la Educación* y con proyectos específicos como Líderes Siglo XXI, Pequeños Científicos, iniciativas como la de Fundación Terpel en el tema de Competencias Ciudadanas, el apoyo a la estructuración de las competencias laborales o el fortalecimiento de metodologías como Escuela Nueva. El sistema se vio beneficiado de este acompañamiento que tiene además el atributo de estar articulado dentro de la dinámica institucional, pues el trabajo se hace a través de las juntas de empresarios con el Ministerio de Educación y en los Comités de Apoyo que los capítulos de Empresarios por la Educación han creado con las diferentes secretarías en algunos de los departamentos de Colombia (Fundación E*E, 2005: 23-24).

Junto al empresariado, Fedesarrollo y Corpoeducacion trabajaron como asesores y aliados estratégicos del MEN, especialmente intentando incidir en el mejoramiento de la calidad de la educación. Fedesarrollo adelanto investigación en temas de política económica y social, con el fin de contribuir al diseño, seguimiento y mejoramiento de las políticas públicas. Por su parte, la corporación mixta de carácter nacional, fue encargada de estudiar, sistematizar, promover y difundir innovaciones en los campos de la ciencia, la educación y el desarrollo para dar solución a los problemas identificados.

El rol del IDEP se marca en la lógica de las elites administrativas de acompañar y asesorar al político elegido popularmente, en la medida que se dedica a la investigación aplicada sobre lo socioeducativo, lo pedagógico y lo administrativo, también se encarga de hacer evaluación de las políticas educativas del Distrito Capital. Su agenda de investigación depende del enfoque de las políticas educativas del gobierno de turno; por ejemplo, el IDEP entre 1997 y 2004, se orientó en focalizar acciones de investigación e innovación hacia el mejoramiento de los aprendizajes en el aula, principalmente para la evaluación por competencias²⁹, desarrollar nuevos modelos de formación permanente de profesores, crear nuevas formas de vinculación entre la educación y los medios de comunicación, fortalecer los PEI y la incorporación de la influencia discursiva empresarial en las instituciones educativas.

Desde 2004, el enfoque del IDEP cambia para profundizar en las condiciones materiales que garantizan el derecho a la educación. Se investiga sobre, la equidad en la educación; la construcción de lo público; la ética profesional del docente; el impacto en el aula de las evaluaciones externas; el desarrollo de competencias laborales; y la reorganización de la enseñanza por ciclos.

La actividad del IDEP depende principalmente del Alcalde y Secretario de Educación de turno. En ese sentido precisa de más independencia para convertirse en un órgano académico que sirva para la planificación a largo plazo, control y monitoreo de las políticas educativas en Bogotá.

Las elites administrativas están íntimamente relacionadas con los políticos elegidos popularmente, juntos influyen para su mutuo beneficio. La elite administrativa necesita del capital electoral que maneja el político, y el político necesita de la elite administrativa para darle sentido a la acción de gobierno.

En el año 2001, Luis Garzón, quien fuera director de la CUT entre 1990 y 2001, se retira de su cargo para aspirar a la elección presidencial de 2002. Garzón sorprende al quedar en la tercera posición después de Álvaro Uribe y Horacio Serpa, con el 6,16% de los

²⁹ Para 1998 el IDEP publica el documento, "Diseño y proyección del sistema territorial de evaluación de la educación en Santafé de Bogotá" En el 2000 se presenta el documento "Aportes para la construcción de un modelo de evaluación de calidad del sistema educativo colombiano". En 2003, se publica el estudio "Contribución de la educación media al desarrollo de competencias laborales generales en el Distrito Capital".

votos. Este gran apoyo electoral marca la consolidación del Movimiento pedagógico, emprendido desde 1982 por la defensa de la educación pública y el enfoque de derechos.

En 2003 Garzón obtiene 797.466 votos y le gana las elecciones de la Alcaldía Mayor de Bogotá a Juan Lozano, quien era apoyado por el ex presidente Uribe y el ex alcalde Peñaloza.

El Alcalde Garzón trabajo con una elite administrativa de distinto origen ideológico al del capital humano, con el fin de darle un sentido diferente a su acción gubernamental en el sector educativo. FECODE logró capitalizar este espacio, pues por medio de la CUT se convirtió en uno de los apoyos políticos más importantes para el Alcalde Garzón.

En correspondencia, la Secretaría de educación fue asignada en 2004 a Abel Rodríguez, destacado por su conocimiento en educación pública, ex dirigente de FECODE y ex viceministro de Educación. Rodríguez estuvo en la Secretaría hasta el año 2009, cuando renunció por verse implicado en una investigación por detrimento patrimonial por la compra de un lote para un colegio. En 2015, fue absuelto por la Fiscalía de los delitos de celebración indebida de contratos, falsedad en documento privado y peculado por apropiación a favor de terceros, al no encontrarse pruebas para demostrar su culpabilidad.

Abel Rodríguez se desempeñó durante muchos años como presidente de la agremiación sindical del Distrito que agrupa a los profesores de Bogotá (El Espectador, 2009). Es uno de los más destacados dirigentes de FECODE, de la que fue presidente en las décadas de los 70 y los 80, de donde pasó a ser cofundador de la Central Unitaria de Trabajadores CUT y Concejal de Bogotá (Rodríguez, A. 2016) .

En la Universidad Pedagógica empezó sus estudios de licenciatura en Español y Literatura, muy joven llegó a ser presidente de la ADE y años más tarde fue electo presidente de FECODE. Su mayor logro como dirigente sindical fue sin duda la concertación y negociación del Estatuto Docente (Rodríguez, A. 2016).

Como presidente de FECODE, y gracias a su permanente carácter de líder dialogante, promovió la unidad de los trabajadores en la Central Unitaria de Trabajadores CUT y se puso al frente del Movimiento Pedagógico Nacional considerado la más importante

realización educativa y cultural del magisterio en toda su historia, movimiento que abrió el camino de la Ley General de Educación y contribuyó para que en la Constitución Política, la educación fuera consagrada como un derecho fundamental de los niños y como una obligación principal del Estado. Promulgada la Constitución y acordada su correspondiente Ley General de Educación, Abel se consagra como un referente natural para la educación pública y en reconocimiento, el gobierno nacional en 1995 le encomienda la responsabilidad de ser el Gerente del Primer Plan Decenal de Educación, y luego Viceministro de Educación y Ministro de Educación encargado (Rodríguez, A. 2016).

Es de destacar el rol preponderante del magisterio organizado en la capitalización de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2004-2011) y la posterior definición del referencial sectorial de la política educativa. FECODE y la ADE vienen alimentando desde 1982 al Movimiento pedagógico Nacional, como fuerza social y política, que se fortaleció con el liderazgo del Frente Común en la época de la reforma a las transferencias del 2000, que estaba en contra de la disminución de los recursos para la inversión social en las regiones.

FECODE, junto a todas las instituciones educativas del país que escudan la educación pública, son los profesionales pero también la elite administrativa que ha defendido y promovido los postulados del enfoque de derechos, desmitificando las bondades del enfoque del capital humano y ayudando a elevar la conciencia de la comunidad beneficiaria frente a la situación del sector.

El Congreso de la república, fue otro mediador privilegiado entre 1990 y 2011, siendo un aliado estratégico del ejecutivo nacional, facilitó el tránsito de importantes acciones legislativas necesarias para hacer real la imagen cognitiva del referencial global del capital humano. Durante el periodo de estudio, el Congreso no actuó primariamente como un órgano de control político frente al sector educativo, sino como un órgano de trámite y negociación inducido por el ejecutivo a través de prebendas y otras estrategias clientelistas que se exponen a continuación. Por esto el Congreso se incluye en la categoría de políticos elegidos popularmente y no de órganos de control.

Con el fin de evitar la contrarreforma a ley 60 de 1993, FECODE logró acercamientos significativos con la federación de alcaldes y gobernaciones, sin embargo, las negociaciones políticas que adelantó el ejecutivo con estos actores, acompañadas de ciertos estímulos ofrecidos, terminaron en un distanciamiento total con los argumentos de

la FECODE y en general del Frente Común. Gloria Inés Ramírez (2006), describe esta acción de esta manera: “También estuvimos con la Federación de Municipios, entendimos que su posición varió porque para que le dieran el aval al proyecto le dieron una prima a los alcaldes, antes ellos estaban apoyándonos, cuando les mostramos las cifras resultado del estudio” (Pineda, M. C. M, 2009: 96).

Es preocupante la penetración de prácticas de poder clientelistas a todas luces contrarias a los fundamentos de una real democracia. Prácticas de poder que imposibilitan una negociación justa entre los mediadores y frustran el verdadero sentido de la representación y participación popular. De hecho, si el gobierno no hubiera realizado sus “cuestionadas”³⁰ estrategias políticas es probable que su proyecto se hubiera hundido en el tercer debate (de la segunda legislatura) de la comisión primera de la cámara (Pineda, M. C. M, 2009: 96).

El proceso de contrarreforma a la ley 60 de 1993, enseña que el apoyo de las Federaciones de departamentos, municipios y alcaldes, es necesario para adelantar una planificación a largo plazo del enfoque de derechos. Aunque el Frente Común contó con el apoyo de la Federación Nacional de Concejales, este no resultó significativo debido a que los Concejos territoriales tienen poca participación en la definición de las políticas educativas del territorio.

El ejecutivo, fiel al compromiso establecido con el FMI de sanear las finanzas públicas, dispuso de todas sus cartas para sacar adelante la reforma a las transferencias (Pineda, M. C. M, 2009: 80), “las presiones a los congresistas, los cupos indicativos reeditando los auxilios, la encerrona a gobernadores y alcaldes, el ofrecimiento de prebendas, la represión, la manipulación de la opinión pública y hasta la difamación contra el movimiento sindical, fueron sus principales instrumentos” (Chávez, 2001:19).

³⁰ El Espectador tituló el 7 de junio: “Aprobadas transferencias” en el artículo se comenta que en menos de 24 horas el equipo de Andrés Pastrana logró revertir los 17 votos que el proyecto tenía en contra al comenzar esta semana. El primer ataque fue desintegrar el bloque de 7 conservadores que estaban dispuestos a votar negativamente (...) el mismo presidente se encargó de llamar a algunos representantes conservadores. Es el caso concreto de Miriam Alicia Paredes y Eduardo Enríquez Maya, congresistas de Nariño, quienes habían acordado un pacto para votar de manera similar.

A pesar de la gran derrota que significó el Acto legislativo 01 del 2001 para el magisterio, la cohesión social y política lograda con el Frente Común, prepararía las condiciones para que FECODE junto a la ADE consiguieran acceder a la Alcaldía Mayor de Bogotá en 2004, generando una ruptura de gobierno y consecuente pérdida de autoridad del referencial global.

El proceso de disputa para definir el mecanismo de distribución de recursos entre niveles territoriales, evidenció una actitud indiferente del gobierno nacional frente a la posibilidad de que la comunidad beneficiaria incidiera en la construcción de imágenes del sector educativo. Por esta razón, la comunidad beneficiaria no llega a ser un mediador privilegiado, pero es un mediador importante que tiene una incidencia baja, principalmente a través de los mecanismos de participación que ofrece la ley 115 de 1994, los cuales más que un espacio para la politización fueron usados como medio para la socialización de las grandes políticas educativas del Estado. Si se avanza en escenarios de politización para la comunidad beneficiaria, es posible que esta logre mantener una disputa más justa con el gobierno nacional, a la hora de definir las imágenes cognitivas del sector educativo.

Durante los escenarios de participación como Foros institucionales, locales, distritales y nacionales, se resalta la indiferencia de la elite administrativa frente al rol creativo de la comunidad beneficiaria en la construcción de la política pública educativa. Esto se explica en parte, porque los escenarios fueron instrumentalizados desde ambos niveles territoriales, para informar a la comunidad sobre políticas vigentes y para discutir asuntos puntuales de las mismas. Las discusiones en los escenarios de participación giraron en torno al referencial global previamente instalado. A pesar de ello, estos espacios desbordaron el marco preestablecido por los gobiernos y de allí salieron varias de las ideas que controvierten al referencial global y que ayudaron a reafirmar el referencial sectorial surgido en el Distrito Capital referido a los derechos humanos.

La actitud del Gobierno Distrital frente a la participación cambia desde 2004 con un discurso de inclusión social y garantía de los derechos humanos. En efecto el Foro Distrital 2005 introdujo la politización de la política social³¹, como propuesta por hacer

³¹ Se refiere a la participación de la comunidad beneficiaria en la construcción de la imagen cognitiva de la política pública.

viable la posibilidad de construir un espacio de debate permanente y ampliado, en los contextos locales, en donde el ciudadano, entendido como un sujeto de política pública, propone las estrategias políticas que deben orientar el desarrollo de su comunidad. De esta manera el Distrito propuso recuperar la escuela para la política y la política para el ciudadano.

En el marco de los escenarios de participación de los Foros, la comunidad beneficiaria expuso un interés constante por ajustar el referencial global hacia un enfoque más integral de la educación. Desde 1996 con el inicio de los Foros institucionales, locales y distritales, y con los escenarios de participación que preparan el Plan Decenal de Educación, la comunidad beneficiaria empezó a interactuar con la autoridad que define la política educativa en Colombia.

El liderazgo de FECODE y la ADE, posibilitó la estabilización del enfoque de derechos, en instrumentos como la Constitución de 1991, la Ley 115 de 1994, la Ley 60 de 1993, el Plan Decenal de Educación 1996-2005, el Plan Distrital de Desarrollo 2004-2007 y el Plan Sectorial de educación 2004-2008. Estos instrumentos ayudaron a la vez a que la comunidad beneficiaria del sector empezará a incidir significativamente en la construcción de la imagen del referencial sectorial, a través de espacios de participación para la interlocución con las autoridades del sector.

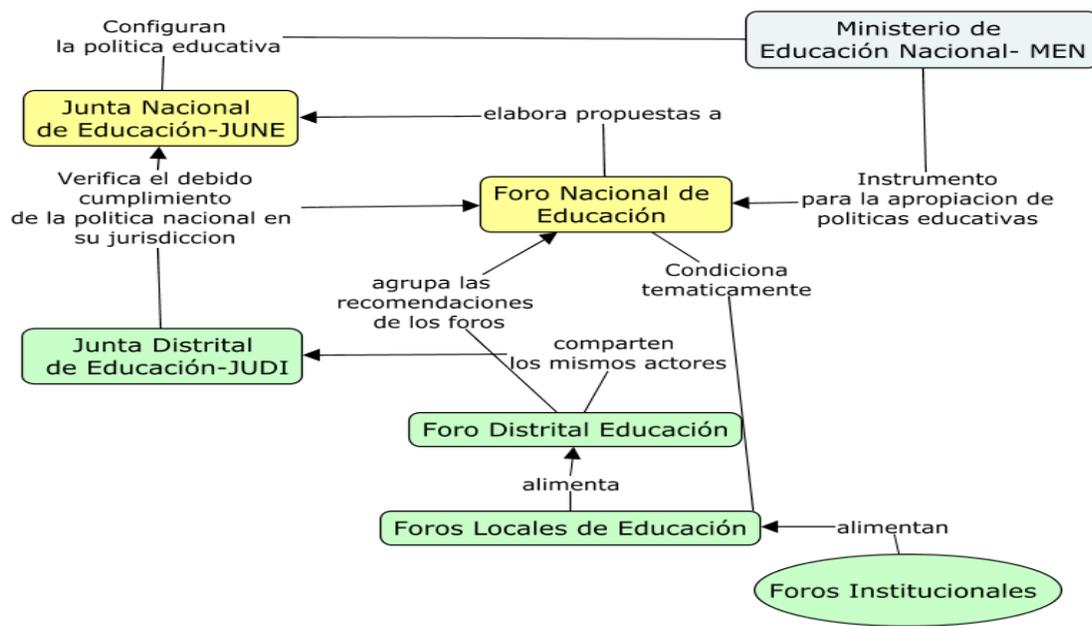
Instrumentos como los Foros Educativos son espacios de participación ampliamente usados por la comunidad beneficiaria. Su mediación se hace importante porque permite poner sobre la mesa de discusión pública muchas deficiencias e inconsistencias de las políticas educativas del nivel nacional y distrital, que posteriormente pueden ser replanteadas.

Un aspecto que impide que la comunidad beneficiaria influya directamente sobre el medio decisonal central es la excesiva centralización del Foro Nacional, ya que éste, filtra las demandas que surgen de los Foros Locales y Distritales, ignorando algunas de las discusiones y debates planteados en lo local, con el fin de dar espacio para la socialización y asimilación de las más importantes políticas educativas del Estado. Así el

escenario es restrictivo, porque da prioridad a algunos temas sobre otros, como lo fue el caso de varios foros dedicados a la evaluación por competencias entre 1997 y 2010³².

La Figura 3-7, muestra cuan alejado de la toma de decisiones se encuentra la comunidad beneficiaria, pues expone el diseño institucional que creó la ley 115 de 1994, para la participación de la comunidad en las políticas educativas.

Figura. 3-7. Relaciones de jerarquía de JUNE, JUDI y Foros Educativos



Fuente: elaboración propia.

³² Los Foros Nacionales de Educación, convocados entre 1996 y 2010, tratan cuatro líneas generales de la política educativa nacional: 1. la evaluación por competencias; 1.1. Competencias ciudadanas-ciudad competente; 2. Cobertura y acceso; 3. Educación para el trabajo; y 4. Articulación del sistema. Los foros educativos de 2003 al 2006 se dedicaron a hacer una revisión nacional sobre las competencias básicas: 2003 se dedicó a las competencias de lenguaje y matemáticas, 2004 a las competencias ciudadanas, 2005 a las competencias científicas y 2006 a las matemáticas. Para los años 2007 a 2010 se propusieron temáticas que estuvieran vinculadas con aspectos sobre la transformación que ha sufrido el sector educativo colombiano en los últimos años y que pudieran dar cuenta de los avances de los foros anteriores y establecer los retos del sistema. El Foro Educativo Nacional 2007 se dedicó al tema de la Gestión Educativa y la Calidad, el de 2008 al de la Evaluación de los Aprendizajes, el de 2009 a los temas de Pertinencia, Innovación y Competitividad y, finalmente, en 2010, bajo el lema "Aprendiendo con el Bicentenario" se revisó el tema de la calidad de la educación y las más importantes transformaciones del sector.

A pesar de que la comunidad está tan alejada de la decisión, su papel en los Foros distritales y locales dio un impulso importante a la modificación del referencial sectorial y a la consolidación de la política social con enfoque de derechos como una alternativa viable a la teoría del capital humano.

Por ejemplo, el Foro Educativo Distrital de 1997 abordó las primeras discusiones críticas sobre la competitividad, llegando a la conclusión de que es necesario el reconocimiento de la condición integral de la persona. El Foro Distrital 1998 promovió entablar un diálogo constructivo con las regiones acerca de la evaluación. El Foro Distrital 2005, propone la modificación curricular para instalarse en un enfoque Interdisciplinario y transdisciplinario que conciba el pensamiento como construcción colectiva.

Por su parte, durante los Foros Educativos Nacionales de 2005 y 2008, se discutió críticamente sobre las evaluaciones nacionales y el sistema de evaluación y promoción del decreto 230 de 2002 por incentivar la mediocridad. Se cuestiona la Prueba de Estado y las Pruebas Saber, sobre ¿cómo afectan el quehacer de los maestros?; ¿cómo afectan las políticas escolares? Llegando a la conclusión de que es necesario la implementación de un sistema de evaluación integral, incluyente y pertinente.

En síntesis se identificaron y relacionaron cinco tipos de mediadores privilegiados, que incidieron directamente sobre la formación de la imagen cognitiva del sector. Estos fueron, 1- las elites administrativas extranjeras asociadas a organismos multilaterales como el BM, FMI y PNUD; 2- las elites administrativas nacionales inspiradas por el BM, FMI, PNUD, Fedesarrollo y Corpoeducación; 3- las elites administrativas distritales inspiradas por el IDEP y FECODE; 4- los políticos elegidos popularmente como el Presidente, el Alcalde y el Congreso de la república; 5- los profesionales del sector incluyendo FECODE, ADE, CUT y Empresarios por la educación.

Al final, también se resaltó el rol de la comunidad beneficiaria como mediador importante, pues logró sobre pasar los límites de los escenarios de participación y cuestionar las políticas educativas del nivel nacional y distrital.

Luego de abordar las tres dimensiones del esquema de análisis, el siguiente apartado genera conclusiones sobre las trayectorias del referencial de las políticas públicas de

educación en Bogotá como retroalimentación, con el fin de mostrar su pertinencia para comprender el rol fundamental de las ideas en el curso de las trayectorias de la territorialización. Las conclusiones esclarecerán el escenario de lucha entre referenciales, para saber si en términos de Hall, el proceso de tránsito implicó o no un cambio de paradigmas entre el enfoque de derechos y la teoría del capital humano.

4. Capítulo cuarto: Conclusiones y recomendaciones sobre las políticas educativas a partir del esquema de análisis

4.1 Conclusiones

Al inicio de la investigación se partió del supuesto de que en Bogotá se había realizado un cambio de referencial en las políticas educativas durante el gobierno distrital de 2004; al final y luego de un largo proceso de reconstrucción del referencial territorial se concluye que dicho cambio inicio en el periodo 1990-2011, pero aún no termina, ya que la transformación paradigmática es un proceso continuo e inacabado que implica por lo menos cambios en tres niveles de la política pública; en el caso de la política educativa de Bogotá el cambio se dio solo en dos niveles; el de las técnicas y el de los procedimientos, estos fueron cambios sutiles y de corto plazo que no transformaron los objetivos y metas generales del referencial global de la política educativa.

El esquema permitió observar desde tres niveles de percepción: el cognitivo, el temporal y el político, la configuración del referencial territorial de las políticas educativas, como un proceso activo e inacabado de coexistencia y disputa, entre el capital humano y el enfoque de derechos, que ha estado incidido principalmente por: la presión de mediadores privilegiados como el sindicato de maestros y las elites administrativas asociadas a organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; la pérdida de autoridad en el gobierno distrital que conlleva al desarrollo de experimentos de política

educativa con enfoque de derechos; y la proliferación de escenarios de participación que canalizaron el descontento social frente al modelo del capital humano.

Siguiendo esta idea, el último capítulo presenta las conclusiones desde cuatro niveles de análisis: el primero trata los logros del esquema metodológico en el análisis de las políticas públicas; el segundo, concluye frente a la dimensión cognitiva; el tercero, respecto a la dimensión temporal y el último frente a la dimensión política.

Es decir, primero se observarán los vacíos llenados desde el esquema de análisis; segundo, se explicará el tránsito de referenciales, en términos de imágenes, ideas, objetivos, medios y fines (nivel cognitivo); tercero, se concluirá sobre los indicadores de permanencia y de cambio identificados en el análisis secuencial de los IAP (nivel temporal); y cuarto, se concluirá sobre la incidencia de los actores y mediadores en el proceso de configuración y tránsito del referencial en las políticas educativas de Bogotá.

El nivel metodológico

A continuación se concluye sobre los aportes del presente trabajo de investigación a la comprensión de las políticas públicas en general, y se insiste en los vacíos llenados durante el análisis.

El análisis cognitivo de las políticas públicas es útil para comprender los valores y las ideas que sustentan la territorialización. El proceso permitió identificar los elementos para reconstruir la manera cómo se formularon los problemas, cómo se orientaron las soluciones, cómo se plantearon los procedimientos y los principios centrales que fueron utilizados para concebir las decisiones y las acciones del sector educativo en Bogotá.

Analizar los instrumentos de acción pública desde las tres dimensiones propuestas (cognitiva, temporal y política), comprende un marco explicativo completo para entender las imágenes cognitivas que sustentan el referencial territorial de las políticas públicas; con base en las relaciones entre los IAP desde una perspectiva de coordinación temporal y la relaciones entre mediadores, que compiten por incidir y conformar redes de actores de política pública.

El esquema de análisis de las trayectorias del referencial de los instrumentos de acción pública permitió la identificación de concordancias, desfases, continuidades y rupturas en la construcción del referencial de las políticas educativas. Estos aspectos, muestran una

imagen real del sector observado y funcionan como indicadores de permanencia y cambio que denotan el tránsito entre referenciales.

Por último, tener en cuenta las redes de actores, ayudo a la explicación de los procesos de territorialización no solo como asuntos técnicos sino también políticos. Es recomendable, que futuras investigaciones profundicen en el análisis de los mediadores y la dimensión política, con el fin de mostrar en detalle la conformación de los cuerpos administrativos y las lógicas que usan los mediadores privilegiados para descalificar otros paradigmas a través de distintas formas de violencia y presión sectorial.

El nivel cognitivo

La dimensión cognitiva permitió descifrar el “marco intelectual” dentro del cual se desarrollan las negociaciones, los conflictos o alianzas que conducen a la decisión en las políticas educativas de Bogotá. Este marco interpretativo orienta el sector educativo nacional y está compuesto por el referencial global, los operadores de transacción y el referencial sectorial.

El referencial global promueve la competitividad y productividad, a través de la construcción de capital humano, en busca de capacitar a los colombianos para la apertura económica. Para lograrlo plantea principalmente cuatro operadores de transacción que coordinan y definen el referencial sectorial: 1. El plan de desconcentración de competencias administrativas; 2. La articulación de todos los niveles de educación; 3. El fortalecimiento de la educación para el trabajo; y 4. La evaluación por competencias básicas y laborales.

El referencial sectorial que busca la consolidación de una política social integral de derechos humanos, también usa operadores de transacción para coordinarse e influir en el referencial global. El interés sectorial se manifiesta en: 1. La formación alterna y diferente al modelo por competencias; 2. La política integral de derechos humanos; y 3. La restitución de derechos.

El esquema ofreció los elementos para reconstruir la manera cómo se ha formulado los problemas; cómo se han orientado las soluciones; cómo se han planteado los procedimientos; y los principios centrales que han sido utilizados para concebir las

decisiones; desde cada uno de los referenciales de política analizados. El Cuadro 4-1 muestra el marco intelectual de la política educativa desde cada uno de los referenciales.

Cuadro 4-1. Marco intelectual de la política educativa Bogotá 1990-2011.

Asp/REF	Capital humano	Enfoque de derechos
cómo se han formulado o los problemas	El referencial global de la política educativa está conectado con la estrategia de desarrollo que busca garantizar el éxito de la apertura económica y la estabilización del nuevo modelo económico y social.	Se reconocen los estudiantes como seres humanos y sujetos activos de derechos; Una educación que responda a expectativas individuales y colectivas, a la diversidad, interculturalidad.
cómo se han orientado o las soluciones	La política educativa, en el contexto de la apertura económica, tendrá como objetivo principal, el fomento del capital humano de los trabajadores colombianos con el fin de aumentar su productividad y competitividad. La política social es más eficaz cuando crea condiciones para que la población más pobre genere ingresos en forma permanente; la educación básica y media debe acercarse a los requerimientos del mundo laboral.	Reconocimiento de una relación directa entre el derecho, la obligación correlativa y la garantía; el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado.
cómo se han planteado o los procedimientos	El fortalecimiento institucional de los entes territoriales; la desconcentración de funciones administrativas de inspección y evaluación; la focalización de los programas de educación en los grupos con mayores carencias; la eficiencia en las acciones estatales; la competencia con agentes no gubernamentales; la utilización de nuevos instrumentos como los subsidios directos a la demanda; y el uso de la participación, como instrumento para que las comunidades tengan acceso masivo a los nuevos programas y ayuden a controlar la calidad del servicio.	Materialización del derechos a la educación; El fortalecimiento de la educación pública: La inclusión social Mejoramiento de las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje Fortalecimiento de la institución escolar Reconocimiento y participación de los miembros de la comunidad educativa
principios centrales	Focalización; apoyo del sector privado; eficiencia, equidad, calidad y pertinencia	Garantizar que la educación sea asequible, accesible, aceptable y adaptable.

Fuente: elaboración propia.

La noción de capital humano y el concepto de enfoque de derechos, son dos perspectivas para el diseño e implementación de políticas educativas. Cada una posee objetivos diferentes; la teoría del capital humano busca principalmente el fortalecimiento de competencias y su certificación, y el enfoque de derechos propende por garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación pública.

El referencial global del capital humano asume la educación como un medio para un fin y no un fin en sí mismo. Instrumentaliza la educación como medio para precipitar el desarrollo económico del país y para acceder al mundo de la universidad y el trabajo.

El enfoque de derechos establece un vínculo entre pobreza y educación, porque entiende que la pobreza es un condicionante de permanencia, de acceso y de calidad de los aprendizajes. Bajo estos parámetros, la política se enfoca en garantizar que la pobreza no afecte el normal curso de los procesos educativos.

El enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Lo cual permite a la vez cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas.

En términos de valores, el paradigma dominante de la competitividad privilegia la rentabilidad económica sobre la social, lo que seguramente afecta negativamente la consistencia de problemas como la desigualdad social, la pobreza, la corrupción y el clientelismo. La educación para la competencia y productividad económica, da poco espacio para forjar una sociedad menos desigual y menos corrupta.

Durante el periodo 1990-2011, se buscó ajustar la educación básica y media a las competencias de productividad exigidas por las empresas; por encima del reconocimiento de valores como la paz, la solidaridad, la tolerancia o la cooperación. Un ejemplo de esto fue el marcado interés desde el nivel central por articular la educación básica y media al SENA, adaptando sobre todo la educación media a las competencias laborales y de emprendimiento definidas por el mercado.

Uno de los medios principales del referencial global, es la evaluación de competencias básicas y laborales. Esta obsesión por la competitividad induce un ambiente de rivalidad en el aula, pues desde que son niños, se les orienta bajo un esquema individualista del éxito y se les induce a que compitan entre ellos para seleccionar a los mejores entre los peores. Bajo la influencia de esta imagen cognitiva después de doce años de escolarización, los graduados empiezan una carrera por el éxito determinada

principalmente por la acumulación de certificados o títulos, el aumento de la productividad y el consecuente incremento de los ingresos económicos.

El fomento de la rivalidad en la escuela propicia que las instituciones educativas vayan cediendo lugar como espacio para el fortalecimiento de la socialización con otros, y vaya ganado valor como plataforma para acceder al mundo de la universidad y el trabajo. La función social implícita de la educación nacional que emana desde el referencial del capital humano, fomenta la discordia, el individualismo y la rivalidad entre los sujetos.

En contraste, la función social de la educación, reconocida por el PDE 2006-2016, reconoce a los estudiantes como seres humanos y sujetos activos de derechos, en atención a las particularidades de los contextos local, regional, nacional e internacional, con el deber de contribuir a la transformación de la realidad social, política y económica del país, al logro de la paz, a la superación de la pobreza y la exclusión, a la reconstrucción del tejido social, al fomento de los valores democráticos, y a la formación de ciudadanos libres, solidarios y autónomos.

Durante el periodo 1990-2011 el referencial global del capital humano gozó de gran coordinación y correspondencia en medio de fuertes presiones ejercidas por el referencial sectorial del enfoque de derechos, que buscaba virar los objetivos principales de la política hacia valores sociales distintos a los de la competencia y productividad económica.

Fue posible constatar un cambio en el referencial sectorial de las políticas públicas de educación, originado por la correspondencia de varios actores para la concertación de una imagen del sector educativo de la ciudad. Esta situación no debe confundirse con un cambio paradigmático de tercer orden, o sea el cambio del referencial global, más bien, es el inicio de un proceso de empoderamiento de los intereses sectoriales del enfoque de derechos, que durante el periodo de estudio logro una ruptura de gobierno a nivel distrital y la emergencia de experimentos de política educativa; pero no la planificación territorial a largo plazo.

Luego de entender el marco cognitivo de las políticas públicas, se abordará a continuación el tránsito de referenciales desde la dimensión temporal.

El nivel temporal

El referencial sectorial del enfoque de derechos, representado en los gobiernos distritales, no ha logrado modificar los objetivos y metas del referencial global del capital humano. La nula autonomía de las entidades territoriales para planificar su política educativa a largo plazo, imposibilita el desarrollo de la territorialización del enfoque de derechos. Solo cuando el referencial sectorial del enfoque de derechos esté soportado a largo plazo, se habrá dado un cambio de tercer orden en la política educativa, o sea en términos de objetivos, medios y fines.

La incorporación del referente de derechos humanos en los instrumentos de gobierno desde 2004, permite señalar un cambio transitorio en la trayectoria de las políticas, especialmente en la forma de prestar el servicio educativo. Significa que más allá de entender la educación como un medio para un fin económico, los instrumentos de acción pública del enfoque de derechos, se orientaron a reconocer y garantizar los derechos humanos y con base en esto a desarrollar una estrategia de política pública.

A través del análisis de las trayectorias de la territorialización fue posible evidenciar coordinación, concertación y coherencia entre varias de las acciones inspiradas por el referencial global del capital humano de las políticas educativas. También, se identificaron rupturas y desfases en la construcción de las políticas, asociados con cambios del primer y segundo orden, en términos de Hall (1993).

Como muestra de coherencia y correspondencia a través del tiempo, durante el periodo de análisis, gobernaron cuatro Presidentes distintos pero el modelo del capital humano se mantuvo a través de una lógica incrementalista. Esta consistencia en el tiempo es resultado de hacer transformaciones de primer y segundo orden (parámetros e instrumentos), pero nunca de tercer orden, pues los objetivos representan el núcleo duro que le da sentido a las políticas educativas del capital humano, y por ello nunca se ponen en discusión.

La dimensión temporal abordó una serie de indicadores de permanencia y de cambio, en todos los niveles territoriales, entre el periodo 1990 y 2011, que permitieron entender el tránsito de referenciales. Las principales acciones adelantadas de manera coordinada entre el nivel nacional y el distrital fueron:

- a) Establecer un Sistema Nacional de Evaluación por competencias básicas, científicas y laborales, como elemento principal para mejorar la calidad educativa;
- b) Articular el sistema educativo desde el ciclo inicial hasta el superior; a través del fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo liderado por el SENA y el MEN;
- c) Aumentar progresivamente las cifras de cobertura y acceso del sistema educativo;
- d) Aumentar la eficiencia de la inversión social para educación mediante modernización de la gestión y la inclusión de modelos focalizados de subsidios a la demanda;
- e) Desarrollar acciones que fomenten un modelo educativo más integral, con atención prioritaria para población vulnerable;
- f) Fomentar la descentralización del sector educativo.

Estas acciones adelantadas entre el nivel nacional y el distrital conforman seis líneas de política educativa:

- | | |
|---|---|
| 1. Evaluación por competencias | 4. Descentralización y gestión institucional |
| 2. Cobertura, acceso y permanencia | 5. Articulación del sistema con base en la formación para el trabajo |
| 3. Educación Integral y atención de población vulnerable. | 6. Eficiencia, focalización de los recursos y subsidios a la demanda. |

Mientras el ejecutivo nacional dio mayor desarrollo a líneas como 1. Evaluación por competencias, 2. Cobertura, acceso y permanencia, 3. Eficiencia, focalización y subsidios

a la demanda, 4. Descentralización y gestión institucional, y 5. Articulación del sistema con base en la formación para el trabajo.

El nivel distrital desde 2001, priorizó su trabajo en las líneas de: 1. Educación integral y atención de población vulnerable, 2. Cobertura, acceso y permanencia y 3. Articulación del sistema educativo.

El tránsito sucedido entre referenciales sectoriales, durante 1990 y 2011, fue leve y temporal, pues no hay garantía de que los cambios proyectados desde el nivel distrital en 2004 se mantengan a largo plazo. Sin embargo, la presión ejercida por los mediadores del enfoque de derechos, a través de la negociación sindical, la movilización social, el gobierno distrital y los escenarios de participación oficial, propiciaron debate y disputa en las trayectorias sobre: 1. Evaluación por competencias; 2. Educación integral y atención de población vulnerable; 3. Articulación del sistema; y 4. La descentralización y la gestión administrativa.

En 2001, desde el Gobierno distrital surge como desfase, el primer programa de justicia social con atención integral para el sector educativo, allí se inician algunos experimentos como los proyectos de nutrición escolar y de subsidios condicionados a la asistencia escolar. Años después, en 2004 se plantea la política social integral que introduce el enfoque de derechos a la política educativa del distrito.

Una de las trayectorias donde el enfoque de derechos da pasos importantes en el tránsito de referenciales, es la evaluación por competencias. Este lineamiento tuvo dos rupturas y dos desfases. Primero, el desfase en 2004 con el PDD 2004-2007 que propone estrategias pedagógicas alternativas, luego la ruptura de la Sentencia C-675 de 2005 que declara inexecutable el sistema nacional de evaluación planteado por el MEN y obliga a que el legislador defina nuevos criterios y principios para la evaluación de la educación en Colombia. Posteriormente el desfase de 2008 con el PDD 2008-2011 que propuso la reorganización por ciclos con base en la evaluación integral dialógica formativa como completo del modelo por competencias. Y por último se generó la ruptura de 2009 con la ley 1324 que definió los nuevos principios y parámetros de la evaluación en Colombia.

Por su parte el Plan Decenal de Educación 2006-2015, plantea un disenso frente a la centralización de la enseñanza en competencias, habilidades, aptitudes y valores para el

trabajo. Aquí la comunidad beneficiaria promovió en distintos escenarios, la necesidad de trascender la evaluación por competencias hacia una visión mucho más integral de la educación.

La trayectoria sobre evaluación por competencias es uno de los estandartes del referencial global del capital humano, que estructura la imagen cognitiva del sector. Las pruebas externas de Estado definen lo que se debe aprender en el aula y condicionan a las instituciones educativas para formar en competencias estandarizadas. De esta manera, el éxito durante la educación básica y media, está definido por la aprobación o no del examen Saber 11, que funciona como filtro para el acceso a la educación superior.

El proceso educativo en Colombia, se asemeja a una larga etapa de 12 años de preparación para la aprobación de un examen final que es definitivo, cuestión que entroniza la cultura de estudiar para ser aprobado o ser reprobado. Bajo este esquema, la educación pierde su sentido real transformador, pues asume la mera función de instruir en aprendizajes básicos que sirven principalmente para la certificación como aspecto esencial que permite el acceso a la educación superior y al mundo laboral.

En dirección de cambio, el Plan de Desarrollo Distrital 2008-2011, propuso como experimento de política, un proyecto de articulación a través de ciclos para superar el fraccionamiento del modelo de grados y niveles; además de un nuevo modelo de evaluación integral dialógica para complementar la evaluación externa hecha desde el nivel central.

Otra de las trayectorias que estuvo marcada por conflictos y una ruptura, fue la de descentralización y gestión institucional. Primero tuvo que pasar por un proceso conflictivo de negociación entre mediadores, que se resolvió con la expedición de ley 60 de 1993, que estableció un régimen de transferencias basado en la financiación del gasto social; instrumento que no estaba armonizado con el sentido austero, racionalizador y de eficiencia impulsado por el Banco Mundial y el PNUD, por lo que fue imposible su articulación con los demás instrumentos de política social del referencial global del capital humano. Ante tal incoherencia en el año 2000, a través de la imposición de restricciones y controles al presupuesto de las entidades territoriales, se precipitó la contra reforma al esquema descentralizador de la ley 60, que afectó la autonomía y los intereses de las comunidades beneficiarias.

Bajo este contexto de re centralización de los recursos, los esfuerzos del distrito capital solo han logrado distanciarse del enfoque del capital humano de manera parcial, debido a su imposibilidad de realizar planificación a largo plazo. Por ello, aún no se han logrado controvertir los valores de la competencia, la competitividad y la productividad. Una mayor profundización de la descentralización, con mayor flujo de recursos y mayor autonomía en la planificación de las políticas públicas, sería un gran paso para la territorialización del enfoque de derechos a largo plazo.

El nivel político

Los indicadores de permanencia y de cambio son el reflejo de periodos de largas negociaciones y disputas entre mediadores. La dimensión política permitió entender el medio decisional central de la política educativa, la categorización de los mediadores y el planteamiento de algunas hipótesis sobre la incidencia de los mediadores en la política educativa.

Se identificaron y relacionaron cinco tipos de mediadores privilegiados, que incidieron directamente sobre la formación de la imagen cognitiva del sector. Estos fueron, 1- las elites administrativas extranjeras asociadas a organismos multilaterales como el BM, FMI y PNUD; 2- las elites administrativas nacionales inspiradas por el BM, FMI, PNUD, Fedesarrollo y Corpoeducacion; 3- las elites administrativas distritales inspiradas por el IDEP y FECODE- ADE; 4- los políticos elegidos popularmente como el Presidente, el Alcalde y el Congreso de la república; 5- los profesionales del sector incluyendo FECODE, ADE, CUT y Empresarios por la educación.

También se resaltó el rol de la comunidad beneficiaria como mediador importante, al lograr sobre pasar los límites de los escenarios de participación y cuestionar las políticas educativas del nivel nacional y distrital. La comunidad beneficiaria, incidió indirectamente en la línea de evaluación por competencias, en la línea de educación integral y en la línea de articulación entorno a la formación para el trabajo.

El Cuadro 4-2 expone los indicadores de permanencia y de cambio respecto a las negociaciones y disputas entre mediadores:

Cuadro 4-2. Indicadores de permanencia y cambio respecto a negociaciones y disputas entre mediadores.

Indicadores de permanencia y cambio	Negociación y disputas
<p>Seis permanencias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cobertura, acceso y permanencia 2. Eficiencia, focalización y subsidios a la demanda 3. Descentralización y gestión administrativa 4. Articulación entorno a la formación para el trabajo: 5. Evaluación por competencias 6. Educación integral y atención de población vulnerable: 	<p>Negociaciones y alianzas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entre elites administrativas extranjeras y elites administrativas nacionales inspiradas por organismos multilaterales, fedesarrollo y corpoeducacion • Elites administrativas (ext y nac) y políticos elegidos popularmente (presidente y congreso) • Elites administrativas y profesionales (empresarios por la educación) • Elites administrativas distritales (IDEP, FECODE); políticos elegidos popularmente (alcalde distrital) y profesionales (FECODE, ADE, CUT)
<p>Cuatro rupturas y un intento de ruptura; Ruptura 2001: reforma al sistema de transferencias Ruptura de 2001: programa de justicia social Ruptura 2005: sentencia C-675 de 2005 Intento de ruptura: disenso frente a la articulación entorno a la formación para el trabajo. Ruptura 2009: Ley 1324 de 2009</p> <p>Cuatro desfases: Desfase 2004: Política social integral con enfoque de derechos Desfase 2004: nuevos procesos pedagógicos vs evaluación por competencias Desfase 2008: articulación por ciclos vs articulación por grados Desfase 2008: evaluación integral como complemento de la evaluación externa</p>	<p>Disputas y conflictos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elites administrativas (ext y nac) y políticos elegidos popularmente (presidente y congreso) vs Elites administrativas distritales (IDEP, FECODE); políticos elegidos popularmente (alcalde distrital) y profesionales (FECODE, ADE, CUT) • Elites administrativas (ext y nac) vs Elites administrativas distritales (IDEP, FECODE); • políticos elegidos popularmente (presidente y congreso) vs órganos de control (corte constitucional) • Comunidad beneficiaria y Elites administrativas distritales (IDEP, FECODE); vs Elites administrativas (ext y nac) • Políticos elegidos popularmente (presidente vs congreso)

Fuente: elaboración propia.

Los mediadores que lideran el referencial global del capital humano, se aprovechan de la estructura administrativa centralizada, jerarquizada, restrictiva y controladora del régimen colombiano, para imponerse sobre el paradigma del enfoque de derechos. Los mediadores privilegiados, como las elites administrativas extranjeras asociadas al Banco Mundial, el Presidente de la Republica, el MEN o FECODE, usan todos los medios a su alcance para descalificar y deslegitimar al referencial desafiante. Este momento de dominación también conocido por Hall como etapa de crisis de la política, dura hasta que un paradigma se impone completamente sobre el otro.

El Banco Mundial, el FMI, el PNUD y la Cumbre de la Américas- OEA, son los escenarios de elites administrativas extranjeras inspiradas por la teoría del capital humano, que más incidencia han tenido sobre la configuración de la imagen cognitiva de la política educativa en Bogotá. Su incidencia pasa por el condicionamiento de las políticas educativas para adquirir préstamos internacionales, por la sustentación en teorías de fomento del capital humano para combatir la pobreza, o por la adquisición de compromisos internacionales para el fortalecimiento de esquemas que mejoren la competitividad, productividad, institucionalidad y eficiencia del sistema.

El Ministerio de Educación trabajo de la mano y en complementariedad con la Secretaria de educación de Bogotá, desde allí la elite administrativa nacional en cabeza de Cecilia María Vélez White dirigió la educación en el país por doce años ininterrumpidos (cuatro en la capital y ocho en el MEN). Esta amplia permanencia en el tiempo hizo posible una gran coordinación y correspondencia de las políticas educativas inspiradas en el enfoque del capital humano.

El empresariado fue un mediador fundamental en la implementación de la política de calidad de la educación, funciono principalmente como aliado estratégico para llegar a los actores del sector y apoyó en la estructuración de las competencias laborales y el fortalecimiento de metodologías de formación de capital humano.

Fedesarrollo y Corpoeducacion trabajaron como asesores y aliados estratégicos del MEN, especialmente intentando incidir en el mejoramiento de la calidad de la educación.

El rol del IDEP se marca en la lógica de las elites administrativas que acompañaron y asesoraron al político elegido popularmente, en cada una de las administraciones distritales estudiadas.

El Alcalde Garzón fue un mediador privilegiado que trabajo con una elite administrativa de distinto origen ideológico al del capital humano, con el fin de darle un sentido diferente a su acción gubernamental en el sector educativo. FECODE logró capitalizar este espacio, pues por medio de la CUT se convirtió en uno de los apoyos políticos más importantes para el Alcalde Garzón.

En correspondencia, la Secretaría de educación fue asignada en 2004 a Abel Rodríguez, destacado por su conocimiento en educación pública, ex dirigente de FECODE y ex viceministro de Educación.

El Congreso de la república, fue otro mediador privilegiado entre 1990 y 2011, siendo un aliado estratégico del ejecutivo nacional, facilito el tránsito de importantes acciones legislativas necesarias para hacer real la imagen cognitiva del referencial global del capital humano. Durante el periodo de estudio, el Congreso no actuó primariamente como un órgano de control político frente al sector educativo, sino como un órgano de trámite y negociación inducido por el ejecutivo a través de prebendas y otras estrategias clientelistas.

Las perturbaciones generadas por anomalías existentes y la presión de los mediadores líderes de cada referencial, reflejan que el sistema educativo aún no logra estabilizar aspectos como, la educación integral, la evaluación por competencias; y la descentralización y gestión administrativa.

No es verdad que las columnas de las políticas neoliberales no se hayan controvertido durante el periodo 1990-2011, pues gracias al liderazgo de FECODE con el Movimiento Pedagógico Nacional en los ochenta y el Frente Común en los noventa, se logró capitalizar la Alcaldía Mayor de Bogotá, lo cual impulso el proceso de tránsito entre referenciales de la política educativa, y puso en marcha el engranaje de dos aspectos fundamentales para la territorialización: el gobierno y las políticas públicas.

Aunque el Magisterio logró acceder al Gobierno Distrital, y a la formulación de una política pública con base en los derechos humanos; esta aún no se consolida como política de Estado, pues no ha sido estabilizada en documentos CONPES. Por su parte el Plan Decenal de Educación y los Foros de educación, más que instrumentos de planeación, fueron usados como escenario de expresión de los intereses de la comunidad beneficiaria.

La Constitución de 1991 y los mecanismos de participación ciudadana creados desde entonces, han permitido que el sentido de la política educativa asuma un acento diferente al de la influencia del capital humano. Gran parte de la oposición al referencial global viene de la comunidad beneficiaria del sector, quien a través de los Foros de educación

proyectó una imagen cognitiva diferente, más acorde a sus necesidades sociales y que desborda la propuesta del desarrollo de capital humano.

Es de rescatar la labor de los sectores sociales en los procesos de configuración de política pública, ubicando como esencial el liderazgo del Magisterio para la defensa de la educación pública como derecho humano y la incidencia de la comunidad beneficiara, que a través de los Foros educativos, precipito rupturas y desfases en el sector, como fue el caso de la trayectoria de evaluación por competencias, que tuvo transformaciones debido a la incidencia de mediadores en estos escenarios.

El Foro Educativo Distrital 1998 rescató el carácter participativo de la evaluación y debatió sobre sus usos y consecuencias. En 2004 se presenta un desfase al respecto, pues desde el Distrito se impulsaron nuevos procesos pedagógicos frente a la evaluación por competencias. Posteriormente, la Sentencia C-675 de 2005, genera una ruptura que obliga a redefinir nuevos criterios y principios de evaluación, en busca de legitimidad, participación e inclusión. Por su parte, el Foro Educativo Nacional 2005 además de cuestionar la función social de la escuela: debatió sobre las evaluaciones externas; y planteó la posibilidad de convertir las escuelas en foros abiertos, que fomenten el intercambio constante de conceptos elaborados, la práctica, el debate y la elaboración concertada de propuestas para el bien común.

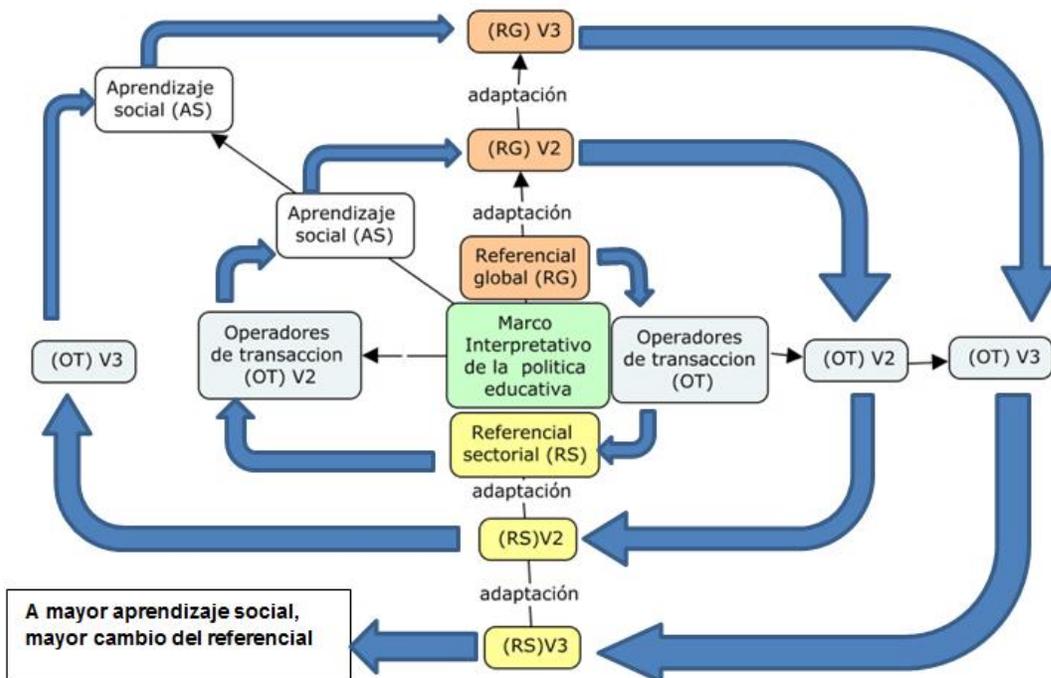
En 2008, se profundiza dicho desfase con la propuesta de instrumentos de evaluación integral dialógica como complemento a la evaluación externa hecha por las pruebas SABER. En correspondencia, el Foro Educativo Nacional 2008 discutió por una evaluación más integral y pertinente para las regiones. Y el Foro Educativo Distrital 2008, expuso su propuesta de política de enseñanza por ciclos, con base en la evaluación integral dialógica.

La evaluación de la educación, fue un tema de recurrente debate durante todo el periodo de estudio. Desde el Foro Educativo Distrital 2008, se fortaleció la idea de que el decreto 230 de 2002 había convertido la educación en una mediocridad. Con el Foro Educativo Nacional 2008, se intentaron conciliar los dilemas del decreto 230, pero la fuerte presión social llevo a una nueva ruptura en 2009, a través de la expedición de la Ley 1324 que derogaba el decreto 230 de 2002 y atendía al mandato de la sentencia C-675 de 2005 para formular criterios y parámetros de evaluación.

El aumento de anomalías en el sistema está asociado con la incompetencia del referencial global para resolver problemas del pasado, lo cual perturba y cuestiona al paradigma imperante haciendo entrar a la política en una fase de crisis como lo señala Hall (1993). Esta fase es un escenario de contienda entre paradigmas que pugnan por dominar la imagen cognitiva del sector. Es el momento de la coyuntura en donde nuevos paradigmas pueden desafiar y deslegitimar al dominante, a través de mejores argumentos de expertos y nuevos experimentos de política que por su efectividad descalifiquen los instrumentos utilizados hasta ahora.

La Figura 4-1 expone la relación entre el aprendizaje social y el cambio del referencial territorial de las políticas públicas, como un proceso continuo e inacabado de transformación mediado por los operadores de transacción de ambos referenciales de la política, que a través del tiempo van determinando la adaptación tanto del referencial global como del sectorial.

Figura 4-1. Relación entre referenciales, operadores de transacción y aprendizaje social



Fuente: elaboración propia.

Como se observa en la Figura 4-1, los procesos de aprendizaje social impulsados por el debate son un catalizador de los cambios sustanciales en las trayectorias de la política. Esto implica que hay que posicionar el debate en la agenda pública para que posteriormente se pueda dar el aprendizaje social.

Además, el movimiento de un paradigma a otro, implica un conjunto de aspectos de tono político: los argumentos de las facciones que compiten, las ventajas posicionales dentro del marco institucional en el acceso a recursos pertinentes que pueden determinar los conflictos; los factores exógenos que afectan a un conjunto de actores que buscan imponer su paradigma sobre otros; las cuestiones de autoridad frente a las opiniones contradictorias de los expertos, donde los políticos tienen que decidir a quien consideran como autoridad, especialmente en cuestiones de complejidad técnica. En otras palabras, el movimiento de un paradigma a otro es probable que sea precedido por cambios significativos de autoridad sobre la política (Hall, 1993: 280). Para el caso colombiano los cambios significativos de autoridad deberán ir más allá de lo sucedido en el nivel descentralizado, o sea, tendrán que ser cambios de autoridad en el nivel centralizado para poder afectar efectivamente el referencial global.

Es probable que la acumulación de anomalías, la experimentación de nuevas formas de política y los fracasos de las viejas políticas, precipiten un cambio en el lugar de autoridad para impulsar el movimiento de un paradigma a otro. Este reposicionamiento según Hall, se termina sólo cuando los partidarios de un nuevo paradigma fijan posiciones seguras de autoridad sobre la formulación de políticas y son capaces de modificar los procedimientos de organización y funcionamiento normal del proceso de políticas a fin de institucionalizar el nuevo paradigma.

Finalmente, es posible que hayan quedado algunos documentos, actores y relaciones por fuera de la investigación debido al alcance de la misma. Sin embargo, se recomienda que si alguien quisiera profundizar en el tema los incorpore partiendo de los resultados obtenidos en la presente investigación.

4.2 Recomendaciones

Siguiendo el orden planteado en las conclusiones, a continuación se presentan algunas recomendaciones con respecto a lo concluido en el nivel cognitivo, en el nivel temporal y en el nivel político.

Recomendaciones en torno al nivel cognitivo

Se debería profundizar en la formación integral del ser humano. De hecho este tema ha sido tratado en varios instrumentos de acción pública como la Constitución de 1991, donde se reconoce que la educación debe formar a los colombianos en el respeto a los derechos humanos, a la paz, a la democracia; en la práctica del trabajo, la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico, para la protección del ambiente; y el Plan Decenal de Educación 1996 2005 que define la educación de calidad en condiciones de igualdad, como la orientación de la tarea educativa hacia el desarrollo integral del ser humano, y el fortalecimiento armónico de tres aspectos básicos: el desarrollo intelectual, afectivo, ético y estético; la formación para la participación y la democracia; y la formación para el trabajo productivo.

Se debe seguir otorgando poder a los sectores excluidos de la sociedad, pues al reconocer que son titulares de derechos se obliga al Estado a asumir su garantía. Esto cambia la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas.

El desarrollo de un marco conceptual explícito del enfoque de derechos, podría contribuir a definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo, tanto económicos, sociales y culturales como civiles y políticos.

La teoría del capital humano y el enfoque de derechos son complementarios en la búsqueda de la formación integral, y deben armonizarse sin ser privilegiado uno sobre otro.

Recomendaciones frente al nivel temporal

Si el enfoque de derechos no se asume como Política de Estado no podrá surgir como proyecto a largo plazo. Un elemento como la ley 115 de 1994, podría exigir la orientación de las políticas del sector bajo la estructura conceptual de las cuatro A (Asequibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad), no solo en términos de valores y principios, sino más específicamente sobre los medios para conseguir un propósito a largo plazo.

La profundización de la descentralización debería implicar que la planificación sea también territorial para que las entidades certificadas generen políticas educativas, con base en sus contextos sociales, a largo plazo.

Las Secretarías de Educación y las instituciones educativas deben aumentar su autonomía, a partir de una conciencia ética que les permita crear redes de interacción con los diferentes actores educativos, de tal manera que desde lo local se puedan diseñar, aplicar e interpretar los resultados de las prácticas evaluativas.

Si las entidades territoriales no están preparadas para la descentralización, hay que prepararlas, adecuarlas y dotarlas para ello. Un aspecto a fortalecer, sería, la cualificación de las elites administrativas regionales, más allá del aspecto meramente técnico y empresarial, se les debe dotar de los mecanismos necesarios para que las comunidades puedan planificar y hacer prospección, sin que la corrupción sabotee el proceso.

Recomendaciones frente al nivel político

La posibilidad de realizar planificación a largo plazo del enfoque de derechos, demanda la consolidación de un marco conceptual para la elaboración de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Debe iniciarse un proceso convocante, liderado por FECODE, la ADE, con asesoría de la UNAL y el resto de comunidad beneficiaria, para la construcción de un marco conceptual útil y práctico que permita la planificación territorial a largo plazo de políticas públicas con enfoque de derechos.

Los mediadores que lideran y defienden el enfoque de derechos, deben aprovechar los nuevos principios de la evaluación, establecidos por la ley 1324 de 2009: (Participación,

Equidad, Evaluación Cualitativa, Pertinencia y Relevancia), para posicionar, como referente principal al enfoque de derechos.

El Movimiento pedagógico impulsado por FECODE, que surgió en los años ochenta y que lidero el Frente Común en los noventa, tiene la capacidad de liderar y articular las fuerzas sociales que apoyan la instauración del enfoque de derechos como referente global, capitalizando escenarios de participación institucional como: los foros de preparación del Plan Decenal, o los Foros Educativos anuales; pero también escenarios de gobierno como las alcaldías y gobernaciones. Algunos aspectos que ayudarían frente a choques futuros con otros mediadores son:

Cualificación y actualización en planificación y prospección.

Promulgación de planes prospectivos para conformar un Sistema Nacional de Formación Integral en educación con enfoque de derechos.

Presionar por la estabilización del enfoque de derechos mediante documento Conpes Social, y una ley reglamentaria; tal como se hizo con la consolidación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

Es necesario fortalecer la capacidad de la comunidad beneficiaria para incidir y decidir en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas educativas. Estos actores están muy lejos de la decisión, porque no existen mecanismos explícitamente definidos para la construcción participativa de las políticas públicas, la opinión de las comunidades beneficiarias debería ser la base para la reconfiguración de las políticas públicas, por encima incluso de las demandas de los mercados internacionales.

Si la federación de municipios y de departamentos, no representa realmente a la comunidad beneficiaria, sino los intereses de alcaldes y gobernadores de turno, debería avanzarse en un organismo diferente que condense los intereses generales de las comunidades territoriales y tenga capacidad de presión frente a las decisiones que se toman en el nivel central.

Anexo A: Planes Nacionales de Desarrollo 1990 -2010

Dispositivo	Presidente	Nombre del Plan	Años
Plan Nacional de Desarrollo	Cesar Gaviria	La revolución pacífica	1990-1994
Ley 188 de 1995	Ernesto Samper Pizano	El salto social	1994-1998
Ley 508 de 1999	Andrés Pastrana	Cambio para construir la paz	1998-2002
Ley 812 del 2003	Álvaro Uribe	Hacia un Estado comunitario.	2002-2006
Ley 1151 de 2007	Álvaro Uribe	Estado comunitario desarrollo para todos	2006-2010

Fuente: Elaboración propia (2016)

Anexo B: Planes de Desarrollo Distrital para Bogotá, entre 1990 - 2011

Dispositivo	Alcalde	Nombre del Plan	Periodo
Acuerdo 8 de 1991	Juan Martín Caicedo Ferrer	Plan de Desarrollo Distrital 1991-1992	1990-1992
Acuerdo 31 de 1992	Jaime Castro	Prioridad Social.	1993-1995
Decreto 295 de 1995	Antanas Mockus	Formar Ciudad	1995-1998
Acuerdo 6 de 1998	Enrique Peñaloza	Por la Bogotá que queremos.	1998-2000
Decreto 440 de 2001	Antanas Mockus	Bogotá para vivir todos del mismo lado	2001-2004
Acuerdo 119 de 2004	Luis Garzón	Bogotá sin Indiferencia: Un compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión	2004-2008
Acuerdo 308 de 2008	Samuel Moreno	Bogotá positiva para vivir mejor	2008-2012

Fuente: Elaboración propia (2016)

Anexo C: Instrumentos de ordenamiento sectorial en educación para Bogotá 1990 - 2011

Nombre	Instrumentos de Ordenamiento	Tema
Constitución Política de 1991	Artículo 68, 44, 45, 67.	<ul style="list-style-type: none"> • Art 68 de la Constitución Política establece que la comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación. • La prerrogativa para los particulares de fundar establecimientos educativos, de acuerdo a las condiciones para su creación y gestión establecidas en la ley. • Art 44, la educación como uno de los derechos fundamentales de los niños y en el 45, dispone que la protección y la formación integral es un derecho fundamental del adolescente. • Art 67, la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, regulado por el Estado y sometido a su suprema inspección y vigilancia con el fin de velar por su calidad. •
Ley 115 de 1994	Ley General de Educación de 1994	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 72: "El Ministerio de Educación Nacional, preparará en coordinación con las entidades territoriales, por lo menos cada diez años, el Plan Decenal de Desarrollo Educativo, que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo. El Plan tendrá carácter indicativo, será evaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo". • Art 164: El objeto de los foros es propiciar la reflexión sobre el estado de la educación y hacer recomendaciones a las autoridades educativas respectivas para el mejoramiento de la calidad y la ampliación de la cobertura del servicio educativo. • Art 165: el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., es el responsable de convocar anualmente un foro por Alcaldía Local y el Foro Educativo Distrital, así como definir la temática y reglamentar la participación y funcionamiento de los mismos.
Decreto distrital 1581 de 1994	Por el cual se reglamenta el funcionamiento de las Juntas y Foros de Educación y se establece el régimen de inhabilidades e incompatibilidades.	Reglamenta el funcionamiento general de los foros educativos.
Decreto 293 de 2008	"Por el cual se crea y estructura el Concejo Consultivo Distrital de Política Educativa, los Concejos Consultivos Locales y las Mesas Locales de Política Educativa"	<ul style="list-style-type: none"> • Del concejo consultivo distrital de política educativa. • De los concejos consultivos locales de política educativa • De las mesas distritales y locales de política educativa

Decreto 330 de 2008	Por el cual se determinan los objetivos, la estructura, y las funciones de la Secretaría de Educación del Distrito,	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de educación del distrito de la estructura organizacional • De las funciones de las dependencias • Funciones generales. • Disposiciones finales
Plan Decenal de Educación 1996 – 2005	Plan Decenal de Educación 1996 – 2005	<ul style="list-style-type: none"> • El Proyecto de Nación y la Educación • Propósitos Generales • Objetivos y metas del Plan: A dónde queremos llegar en el decenio • Estrategias y Programas de Acción • Financiación • Compromisos: La Educación, un Asunto de Todos • La Evaluación, Seguimiento y Difusión del Plan
Plan Decenal de Educación 2006-2016	Plan Decenal de Educación 2006-2016	<ul style="list-style-type: none"> • Desafíos de la Educación en Colombia • Garantías para el Cumplimiento Pleno del Derecho a la Educación en Colombia • Agentes Educativos • Mecanismos de seguimiento, evaluación y participación del PNDE • Objetivos, Metas y Acciones
Plan Sectorial de Educación 1998-2001	Plan Sectorial de Educación 1998-2001	<ul style="list-style-type: none"> • La inequidad del sistema educativo <ul style="list-style-type: none"> ○ Niños y jóvenes en situación de desventaja • Distribución desigual de los recursos del Estado • La baja calidad de la educación básica y media <ul style="list-style-type: none"> ○ Escaso dominio de las competencias básicas ○ La crisis de valores y la institución educativa ○ El “destino” de los egresados de la educación media ○ Una gestión educativa en transición • POLITICA SECTORIAL • ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS <ul style="list-style-type: none"> ○ Mejorar los resultados de la acción educativa <ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluación de logro en competencias básicas ▪ Fortalecimiento de las instituciones escolares ▪ Ampliación de la jornada educativa ▪ Formación de los recursos humanos ▪ La transición al trabajo o a la educación superior ▪ La Red Distrital del Bibliotecas ▪ Ampliar las oportunidades de ingreso y permanencia en el sistema educativo para niños y jóvenes de estratos 1 y 2. <ul style="list-style-type: none"> • Creación de nuevos cupos • Atención diferenciada a instituciones de bajo logro. • Fomento a la retención escolar ▪ Mejorar la gestión de los organismos del sector ▪ Una Secretaría para toda la educación ○ Gestión autónoma de centros educativos.
Plan Sectorial de educación 2001 a 2004	Plan Sectorial de educación 2001 a 2004	<ul style="list-style-type: none"> ○ El objetivo ○ Líneas generales de política <ul style="list-style-type: none"> ○ Buscar que la educación contribuya a que los ciudadanos sean más productivos y felices. ○ Convertir todos los espacios y actores de la ciudad en oportunidades para el aprendizaje ○ Fortalecer el autoaprendizaje. ○ La educación inicial ○ Educación básica y media

		<ul style="list-style-type: none"> ○ Cobertura: acceso al sistema educativo ○ Cobertura: permanencia en el sistema educativo ○ Calidad ○ Eficiencia ○ Educación superior y articulación con el mercado laboral
Plan Sectorial de Educación "Bogotá una gran escuela" 2004-2008	"Bogotá una gran escuela" 2004-2008 Para que niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor	<ul style="list-style-type: none"> ○ Objetivos ○ Líneas generales de política educativa <ul style="list-style-type: none"> ○ Materialización del derecho a la educación ○ Fortalecimiento de la educación pública ○ Mejoramiento de las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje ○ Fortalecimiento de la institución escolar ○ Reconocimiento y participación de la comunidad educativa, la academia y las organizaciones sociales ○ Realización de una gestión educativa humana, sostenible y eficaz ○ Programas y proyectos <ul style="list-style-type: none"> ○ Transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza ○ Programa Escuela - Ciudad – Escuela ○ Educación para jóvenes y adultos ○ Acceso y permanencia para todas y todos ○ Bogotá sin hambre ○ Construcción, ampliación, mejoramiento y reforzamiento estructural de los establecimientos educativos ○ Gestión educativa humana, eficaz y sostenible ○ Articulación educativa de Bogotá con la Región Central.
Plan Sectorial de Educación 2008-2012:	Educación de calidad para una Bogotá Positiva.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Programa N 1: Bogotá sana <ul style="list-style-type: none"> ○ Salud al colegio ○ Programa N 4: Bogotá bien alimentada <ul style="list-style-type: none"> ○ Alimentación escolar: Refrigerios, Comedores Escolares, Sistema de seguimiento nutricional. ○ Programa N 6: Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor. <ul style="list-style-type: none"> ○ Enseñanza por ciclos y periodos académicos ○ Educación media especializada ○ Incorporación de lectura y escritura ○ Intensificación horaria ○ Bilingüismo ○ Uso pedagógico de TICs ○ Escuela Ciudad Escuela ○ Proyectos ambientales ○ Evaluación integral ○ Cualificación de docentes, coordinadores y rectores y ampliación de su horizonte cultural. ○ Afiliaciones bibliored. ○ Dotar y articular bibliotecas ○ Incentivos para Colegios y Docentes ○ Fortalecimiento de la REDP- Conexión a internet. ○ Programa N7: Acceso y permanencia a la educación para todos y todas. <ul style="list-style-type: none"> ○ Mejor educación media y mejores oportunidades en educación superior. ○ Optimización de instalaciones ○ Gratuidad educativa ○ Matricula oficial ○ Matricula en concesión o convenio ○ Transporte escolar ○ Subsidio de transporte ○ Seguro escolar ○ Subsidio educativo condicionado ○ Diseño e implementación del modelo de gestión pública

			<p>participativa</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Programa N 8: Mejoramiento de la infraestructura y dotación de colegios. <ul style="list-style-type: none"> ○ Construcción de Colegios nuevos ○ Reforzamiento colegios ○ Mejoramiento colegios ○ Equipos de computo ○ Relación alumnos por computador ○ Dotación aulas de ingles ○ Laboratorios ○ Biblioteca suroriente ○ Programa N 11: Construcción de paz y reconciliación <ul style="list-style-type: none"> ○ Derechos humanos, convivencia, democracia, participación, interculturalidad y equidad de género en colegios. ○ Programa N 14: Toda la vida integralmente protegidos <ul style="list-style-type: none"> ○ Infancia y Adolescencia feliz y protegida integralmente.
Documentos CONFIS Distritales.	Confis educación sobre 1998-2010		<ul style="list-style-type: none"> ○ Actas del CONFIS ○ 9 de Octubre de 2000: Punto 3 autorización de operación de crédito publico para el Sector Educativo. ○ 10 de Agosto de 2001: Único tema: Solicitud de autorización de vigencia futura 2002 para la Secretaría de Educación Distrital. ○ 21 de mayo de 2003: <ul style="list-style-type: none"> ○ Punto 3 Autorización de vigencias futuras a la Secretaría de Educación Distrital. ○ Punto 7 Varios: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Solicitud de adición presupuestal al programa Familias Educadoras. ▪ Autorización de vigencias futuras a la Secretaría de Educación Distrital considerando como fuente de financiación la tasa de Alumbrado Público. ○ 12 de septiembre de 2006: Programa Equidad en la Educación en Bogotá, hasta por USD\$60 millones ○ 25 de mayo de 2007: Autorización para la suscripción de una Operación de Crédito con la Corporación Andina de Fomento – CAF hasta por USD50 millones, para educación ○ 2 de octubre de 2008: Autorización para realizar una operación de manejo de deuda al crédito CAF 1880-Plan Vial y Programa Educativo de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Fuente: elaboración propia (2016)

Anexo D: Matrices para la construcción del referencial de las políticas públicas a partir de los instrumentos de planificación analizados. Análisis de algunos niveles de percepción del referencial (imágenes, algoritmos y valores)

D1-Construcción de algunos algoritmos a partir de los Planes Distritales de Desarrollo desde la perspectiva del sector educativo y su relación con el enfoque de derechos y el capital humano.

Enrique Peñalosa Por la ciudad que queremos (1998-2001) Acuerdo 06 de 1998	Antanas Mockus II Bogotá para vivir todos del mismo lado (2001-2004) Decreto 440 de 2001	Luis Eduardo Garzón Bogotá sin indiferencia (2004-2008) Acuerdo 119 de 2004	Samuel Moreno Bogotá positiva (2008-2012) Acuerdo 308 de 2008
La educación			
<p>El objetivo general está orientado a:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ampliación y mejoramiento de la infraestructura del sector social: entre otros para la educación. Creación de cupos educativos mediante la construcción de establecimientos y la suscripción de convenios con entidades sin ánimo de lucro, Mejorar significativamente los niveles de calidad y cobertura en la oferta de los servicios sociales. <p>Artículo 6º.- Programas:</p> <p>b. Ampliación y mejoramiento de la infraestructura del sector social: Las acciones de este programa están orientadas</p>	<p>El objetivo general está orientado a:</p> <ul style="list-style-type: none"> Justicia Social: Mejorar el acceso de las personas en situación de alta vulnerabilidad al afecto y a condiciones mínimas de educación. Educación: elevar el conocimiento y la capacidad de aprender de las personas, movilizand o el potencial educativo y cultural de la ciudad Impulsar educación y cultura para la productividad. <p>Artículo 6º. Objetivos del Plan de Desarrollo.</p> <p>1. Cultura Ciudadana: aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua</p>	<p>El objetivo general está orientado a:</p> <ul style="list-style-type: none"> Mejorar la calidad y ampliar el acceso a la educación inicial, preescolar, básica y media. Mejorar la educación para la juventud. Potenciar el talento humano mediante la educación formal y no formal Las acciones públicas le darán prioridad a la universalización de la salud y la educación en la perspectiva no sólo individual sino familiar y de comunidad, con un enfoque de equidad de género, intergeneracional e intercultural, que ofrezca oportunidades para todas y todos y en especial para erradicar la indigencia, el trabajo infantil, la explotación sexual y la violencia intrafamiliar. 	<p>El objetivo general está orientado a:</p> <ul style="list-style-type: none"> Promover la educación para enfrentar los factores desencadenantes de la pobreza. Garantizar condiciones dignas de educación. A través de programas de educación intercultural encaminados a propiciar el diálogo de saberes y costumbres protegiendo el derecho a un territorio sano. <p>Artículo 2. Principios de política pública y de acción</p> <p>13. Erradicación gradual de la pobreza. La administración</p>

<p>hacia el desarrollo de la infraestructura de los servicios sociales y la ampliación de la cobertura de atención a la población más vulnerable, especialmente la infantil, en materia de salud, educación y bienestar social.</p>	<p>ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley. Promover la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos.</p> <p>4. Educación: elevar el conocimiento y la capacidad de aprender de las personas, movilizándolo el potencial educativo y cultural de la ciudad, desde los objetivos del Plan.</p>	<p>ARTÍCULO 7º. Políticas del Eje Social</p> <p>3. Ejercicio pleno de los derechos de los niños y las niñas</p> <p>... mejorar la calidad y ampliar el acceso a la educación inicial, preescolar, básica y media,...</p>	<p>desarrollará acciones integrales para impulsar la calidad y el acceso a la educación, la salud, la justicia, la seguridad alimentaria, el agua potable y el ambiente sano, así como el desarrollo de alternativas para la generación de ingresos, y para actuar sobre todos los factores desencadenantes de pobreza.</p>
Capital Humano			
<p>Artículo 10º.- Programas se aplicarán pruebas de medición del logro educativo de los alumnos y se proveerán indicadores que permitan dirigir las intervenciones y monitorear los avances, prestando especial atención a instituciones y estudiantes que pueden ser catalogados como de "alto riesgo". Se dará prelación a los derechos del niño en aplicación de este principio constitucional. Así mismo, se adelantarán acciones coordinadas de mejoramiento de las instituciones escolares estatales, relacionadas con la capacitación de los recursos humanos y el fortalecimiento de la organización escolar; y se otorgarán incentivos a centros educativos públicos y privados que demuestren mejoras significativas en sus resultados y propósitos. A partir de las evaluaciones de logro educativo, se emprenderán iniciativas para el mejoramiento de la calidad, enfatizando la educación básica en los temas lecto-escritura, matemáticas, español, sociales y valores. Se culminará el proyecto "Red Integrada de Participación Ciudadana". Se continuará y ampliará, en localidades que aún no existan, las escuelas de formación para adultos "Escuelas Hogar".</p> <p>El programa incluye la creación de mecanismos tales como el Fondo de Financiación para la Educación Superior, que</p>	<p>Artículo 14º. Estrategias de Productividad</p> <p>1. Impulsar educación y cultura para la productividad.</p> <p>Artículo 15º. Programas de Productividad.</p> <p>a. Para impulsar la educación y cultura para la productividad, se desarrollarán los siguientes programas:</p> <p>a.1. Bogotanos y Bogotanas altamente competentes. Fortalecer el capital humano y social mediante la formación de las personas en hábitos y conocimientos que los hagan competentes para cooperar e integrarse a los procesos productivos. Se potencia la participación de los jóvenes reconociendo su papel como tejedores de sociedad y apoyándolos en su inserción económica, social y cultural.</p> <p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avance en el ajuste entre la oferta educativa y la demanda laboral. • Creación de una bolsa virtual de empleo y los instrumentos que permitan su utilización desde colegios y otros puntos de atención pública. • Mejorar las condiciones para conseguir empleo y generar ingreso a 40.000 personas 	<p>ARTÍCULO 9º. Programas del Eje Social</p> <p>2. Más y mejor educación para todos y todos</p> <p>Se transformarán los procesos pedagógicos y metodológicos para lograr más y mejor educación; se continuarán aplicando las pruebas de competencias para alumnos, la evaluación de instituciones escolares y docentes;</p> <p>ARTÍCULO 8º. Estrategias del Eje Social</p> <p>El SIPSS, bajo la orientación del Consejo Distrital de Política Social .CDPS., articulará los programas de acceso y permanencia a servicios sociales básicos, los programas de atención inmediata a población en situación de crisis, los programas de creación de capital humano, generación de empleo, ingresos y riqueza colectiva y los programas de protección especial a poblaciones en alto riesgo social. Todas las entidades del Distrito, en estrecha coordinación institucional, participarán con los programas que se proponen en este Plan, en la construcción del SIPSS y contribuirán a la puesta en marcha de la estrategia.</p> <p>ARTÍCULO 19º. Programas del Eje de Reconciliación</p> <p>14. Inclusión económica y desarrollo empresarial sectorial</p> <p>Este programa se encaminará a la generación</p>	<p>Artículo 34. Garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Ver la Directiva Distrital 11 de 2008</p> <p>Política: Todos estudiando Proyecto: Ofrecer educación para el trabajo opcional y complementaria</p> <p>Formular y poner en marcha un plan de formación para el trabajo</p> <p>Aumentar a 77.000 las personas con opciones de capacitación técnica para el empleo por medio de formación en los dos últimos años de la educación media.</p> <p>Programa: Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor</p> <p>Proyecto: Investigación e innovación educativa y pedagógica para mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje Desarrollar y divulgar 40 innovaciones pedagógicas que contribuyan al mejoramiento de la enseñanza y del conocimiento científico, técnico y tecnológico</p> <p>Programa: Fomento para el desarrollo económico</p>

<p>posibilite a los ciudadanos de escasos recursos el acceso a las universidades y permitan la participación activa de los centros de educación superior y de investigación, públicos y privados, en el análisis y construcción de alternativas para el desarrollo de propuestas educativas innovadoras así como en la formación de los recursos humanos.</p>	<p>vinculándolas a los sectores con mayor potencial de crecimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos prioritarios: Formación técnica, tecnológica y de oficios comunitarios. <p>Identificación, coordinación, fortalecimiento y complementación de la oferta educativa a nivel técnico, tecnológico y de oficios calificados, adaptando modelos internacionales de reconocido éxito.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de la Calidad Académica y del nivel de competencias laborales. 	<p>de empleo sostenible en el tiempo a través del fortalecimiento de las cadenas productivas basadas en los cluster locales, incorporando el componente de asociatividad al crecimiento de las economías locales. Prestará asesoría para la consecución de recursos de financiación para capital de trabajo y apoyo para la capacitación y desarrollo técnico de las PYMES participantes para que sean unidades productivas en red integradas a las cadenas productivas.</p>	<p>Proyecto: Formación para el trabajo Formular y poner en marcha 1 plan distrital de formación para el trabajo</p> <p>Artículo 34. Garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La administración desarrollará las siguientes acciones para garantizar el ejercicio y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en el marco de las definidas por la Ley 1098 de 2006 ejecutadas en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF: Ver la Directiva Distrital 11 de 2008</p> <p>Proyecto: Todos estudiando. Meta: Aumentar a 77.000 las personas con opciones de capacitación técnica para el empleo por medio de formación en los dos últimos años de la educación media.</p>
---	---	--	---

Sujetos de Derechos

<p>Artículo 10º.- Programas Se buscará el fortalecimiento de la Universidad Distrital como universidad pública al servicio de los habitantes del Distrito Capital.</p> <p>Artículo 26º.- Programas:</p> <p>c. Promoción de la solidaridad y compromiso para la convivencia ciudadana:</p> <p>Se impulsará el cumplimiento de las distintas normas en materia de tránsito, espacio público y aseo, que son vitales para la armonía ciudadana. Se adelantarán procesos pedagógicos que prevengan actitudes violentas derivadas, en particular, del consumo de drogas y alcohol; se realizarán actividades integradas de información, asesoría, educación y generación de alternativas de participación comunitaria y de gestión</p>	<p>Artículo 23º. Estrategias de Educación.</p> <p>Acercar la educación a la vida de la ciudad.</p> <p>Artículo 20º. Programas de Justicia Social.</p> <p>Atención integral para adult@s mayores y personas con limitaciones</p> <p>Se brindará atención integral, subsidios y actividades de desarrollo humano para adult@s mayores, así como servicios de atención integral a personas con limitaciones físicas, mentales y/o sensoriales .- niñ@s, mujeres, hombres y adult@s mayores.</p> <p>Para desarrollar programas que contribuyan a generar condiciones mínimas a poblaciones vulnerables en nutrición, salud, educación, habitación e infraestructura urbana, se llevarán a cabo los siguientes programas:</p>	<p>ARTÍCULO 1º. El Plan de Desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión" se fundamenta en la construcción de las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos integrales, establecidos en el pacto constitucional y en los convenios e instrumentos internacionales y con énfasis en la búsqueda de la pronta efectividad de los niveles básicos de tales derechos.</p> <p>ARTÍCULO 9º. Programas del Eje Social</p> <p>1. Bogotá sin hambre</p> <p>El programa "Bogotá sin hambre" agrupará, promoverá y liderará las acciones que le dan coherencia y articulación a la política y a la estrategia de seguridad alimentaria y nutricional. Se emprenderán</p>	<p>Artículo 6. Estrategias</p> <p>6-Desarrollar programas de educación intercultural encaminados a propiciar el diálogo de saberes y costumbres protegiendo el derecho a un territorio sano.</p> <p>Artículo 7. Programas</p> <p>Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor. Garantizar a las niñas, niños y jóvenes el derecho a una educación que responda a las expectativas individuales y colectivas, a la diversidad, a la interculturalidad y a los desafíos de una Bogotá global y en constante crecimiento.</p> <p>Acceso y permanencia a la educación para todas y todos. Generar</p>
---	--	---	--

<p>local con el propósito de reducir la violencia juvenil y el deterioro individual, familiar y social conexos.</p> <p>Un aspecto fundamental para el fortalecimiento de la convivencia es la valoración que el ciudadano debe darle a su entorno y, en particular, la forma como interactúa con él. Por ello, el plan contempla diversas acciones interinstitucionales de educación ambiental, que constituyen instrumentos para promover cambios de actitud y recuperar valores, como el sentido de pertenencia y la responsabilidad ciudadana respecto a los problemas y sus soluciones. Con la formación y capacitación del ciudadano también se fortalecerá el proceso de participación en la gestión ambiental y se arraigarán los principios de la vida en comunidad.</p> <p>Desde aquí se apoyarán prácticas recreativas, culturales y deportivas, especialmente dirigidas a niños y jóvenes, que permitan una mejor utilización del tiempo libre y la ampliación de oportunidades educativas más allá de la jornada escolar.</p>	<p>c.1. Nutrir para el futuro.</p> <p>Desarrollar acciones pedagógicas y asistenciales con diferentes sectores de la ciudad para mejorar las condiciones nutricionales de las poblaciones en mayor condición de vulnerabilidad.</p> <p>Nutrir para el futuro Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable, a través del suministro de alimentos que aportan un porcentaje de nutrientes de acuerdo a las recomendaciones nutricionales por grupo poblacional, esto enmarcado dentro de un proceso pedagógico orientado a las familias y a los educadores para mejorar hábitos alimenticios.</p> <p>Ecobarrios. Estrategia de intervención integral sobre las comunidades en la que se consideran las dimensiones física, económica, social y espiritual. En la dimensión física las prioridades de inversión del proyecto son infraestructura y medio ambiente, en la económica la generación de empleo y empresas productivas, en la social se busca la participación y organización comunitaria, además de la educación, capacitación, salud, arte y cultura. La dimensión espiritual incluye inversiones en fomento a las formas de vida espiritual, así como el manejo de conflictos.</p>	<p>acciones para que la población más pobre y vulnerable acceda a los alimentos con equidad entre géneros, generaciones y etnias. Particular atención tendrán los niños, las niñas, los adultos y adultas mayores, y la población con discapacidad. El componente de capacitación incluirá acciones encaminadas a la formación ciudadana y a la educación nutricional y alimentaria. Ofrecerá alimentos y nutrientes a través de los suplementos, de los comedores infantiles (población escolarizada y no escolarizada) y de los comedores comunitarios. Promoverá y apoyará el abastecimiento regional de alimentos atendiendo calidad, cantidad y precios en consonancia con el Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario. Fomentará las cadenas alimentarias y redes de abastecimientos locales, promoviendo las formas asociativas y las oportunidades de generación de empleo e ingresos.</p>	<p>las condiciones para que las niñas, niños, adolescentes y jóvenes accedan y permanezcan en todos los ciclos educativos.</p>
Relación con otros instrumentos de planificación Distrital y Nacional para la orientación sectorial			
<p>Artículo 10º.- Programas Plan Distrital de Ciencia y Tecnología, que diseñará la política pública de investigación y aplicación del componente científico - tecnológico de Santa Fe de Bogotá en todos los niveles del ciclo educativo.</p>	<p>Planes de Desarrollo Local.</p>	<p>Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital.</p>	<p>Artículo 34. Garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La administración desarrollará las siguientes acciones para garantizar el ejercicio y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en el marco de las definidas</p>

			por la Ley 1098 de 2006 ejecutadas en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF: Ver la Directiva Distrital 11 de 2008
Planes de Desarrollo Local.			Plan Distrital de formación para el trabajo.
			Política Distrital de Educación Ambiental

Fuente: elaboración propia con base en (Bejarano Mayorga. 2013: 167)

D2-Construcción de algunos algoritmos a partir de los Planes Nacionales de Desarrollo desde la perspectiva del sector educativo y su relación con el enfoque de derechos y el capital humano.

Ernesto Samper El salto social:1994-1998 Ley 188 de 1995	Andrés Pastrana Cambio para construir la paz 1998-2002 Ley 508 de 1999	Álvaro Uribe Hacia un estado Comunitario 2002- 2006 Ley 812 de 2003	Álvaro Uribe Estado Comunitario Desarrollo para todos 2006- 2010 Ley 1151 de 2007
Educación			
Imagen: La presente administración tiene, por lo tanto, la doble tarea de consolidar las positivas reformas económicas y políticas de los últimos años, al garantizar al mismo tiempo que sus beneficios se extiendan al conjunto de la sociedad. El Plan de Desarrollo Económico, Social y Ambiental "El Salto Social" busca, por lo tanto, consolidar la profunda transformación que experimenta el país y garantizar que su resultado final sea una sociedad más pacífica y equitativa, cimentada sobre un proceso de desarrollo económico dinámico y sostenible. Su meta final es, por lo tanto, "formar un nuevo ciudadano colombiano: más productivo en lo económico; más solidario en lo social; más participativo y tolerante en lo político; más respetuoso de los derechos humanos y por tanto más pacífico en sus relaciones con sus semejantes; más consciente del valor de la naturaleza y, por tanto, menos	Art 4 Principales programas de inversión, 2. Educación: El gobierno concentrara esfuerzos en cinco aspectos fundamentales de todo el sistema educativo nacional: el desarrollo humano, la Cobertura, la eficiencia, la equidad y la calidad. El gobierno prestará una atención prioritaria, con objeto de mejorar la calidad de la educación, a los siguientes factores: la precisión de los lineamientos y estándares curriculares; la supremacía de los alumnos como centro del proceso educativo; la cualificación y formación de los docentes, el incremento de la participación de la comunidad educativa; la compensación de las desigualdades educativas; la innovación y la investigación educativa y profesional; la consolidación del Sistema de evaluación de la educación y el fortalecimiento de la institución escolar. •	Revolución educativa: Ampliar la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior. Se mejorará la calidad de la educación preescolar, básica, media y superior, a través de los planes de mejoramiento, la difusión de experiencias exitosas, los mecanismos de pertinencia de la educación, la conectividad e informática, el uso de programas de televisión y radio educativas, el programa Textos y Bibliotecas, el aseguramiento de la calidad y el estímulo a la investigación en la educación superior, así como una mayor coherencia de esta con los niveles básico y medio, y con el sector productivo en el contexto regional. Mejorar la eficiencia del sector educativo. Con este propósito se desarrollarán mecanismos orientados a mejorar la productividad, la eficiencia	Capítulo 2, artículo 6. Descripción de los principales programas de inversión 2.2 Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación Elaboración y aplicación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. 3.3 Sistema de Protección Social Dentro del contexto del sistema de formación de capital humano, se buscarán logros en cobertura, calidad y eficiencia de la educación. La ampliación de coberturas se trabajará desde la educación inicial hasta la educación superior. De igual forma, se reducirá la tasa de analfabetismo, se aumentará la cobertura bruta en educación superior, principalmente a través de la expansión de la matrícula técnica y tecnológica, y la creación de un fondo para la financiación de la educación superior, que podrá contar con recursos provenientes de la contribución de los egresados de universidades públicas; y disminuir la

<p>depredador; más integrado en lo cultural y por tanto más orgulloso de ser colombiano³³</p>		<p>y la transparencia sectorial, y a asegurar la calidad de las inversiones, tales como la modernización institucional del Ministerio de Educación Nacional, la modernización de las entidades departamentales y municipales del sector, la concertación de planes de gestión y desempeño, y el desarrollo del sistema de información del sector educativo.</p>	<p>deserción de la educación básica y media del sector oficial y la de educación superior. Igualmente, se fortalecerá el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, y el desarrollo de la Ley 1064 de 2005 y se brindará una oferta institucional que posibilite la formación por competencias laborales que incluya el emprendimiento empresarial. Los principales ejes de acción serán la articulación con la educación media y con las universidades, al tiempo que se impulsará la implementación de la reglamentación existente y el desarrollo de nuevos instrumentos que permitan la movilidad educativa a lo largo de toda la cadena de formación y del ciclo de vida de las personas, bajo la dirección del Ministerio de Educación Nacional.</p>
Capital Humano			
<p>Los estudiantes de las instituciones de educación superior y de establecimientos de educación formal relacionados con aspectos agropecuarios, agroindustriales o ecológicos prestarán asesoría y apoyo a los proyectos educativos institucionales y de capacitación a la población campesina de las zonas rurales.</p> <p>1.4.1.1. Mejoramiento de la calidad. Además de la dotación de establecimientos públicos y de centros de recursos educativos con textos, laboratorios y materiales, este subprograma apoyará el diseño y desarrollo de los proyectos educativos institucionales, la mejor formación de los docentes en servicio y la evaluación continua de la calidad de la educación. Se dotará con guías pedagógicas a los</p>	<p>Art 4 Principales programas de inversión, 2. Educación: El gobierno concentrará esfuerzos en cinco aspectos fundamentales de todo el sistema educativo nacional: el desarrollo humano, la Cobertura, la eficiencia, la equidad y la calidad.</p> <p>Art 4 Principales programas de inversión, 2. Educación: (...) la consolidación del Sistema de evaluación de la educación (...)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programas: • Educación es calidad: consolidar e institucionalizar el sistema nacional de evaluación. Acreditación de instituciones educativas. • Educación Media: Iniciar el proceso de formulación. • Ampliación del sistema de crédito: a través de ICETEX, para ampliar cobertura y mejorar equidad en el acceso. 	<p>Capítulo 2. Art 8. Principales programas de inversión: B. Crecimiento económico sostenible y generación de empleo</p> <p>4. Servicios públicos domiciliarios</p> <p>Se ampliará la cobertura en el Programa de Jóvenes Investigadores y se continuará el programa de apoyo a la formación de Doctores en el exterior. Se fortalecerán los programas de doctorado nacionales con recursos de Colciencias, Icfes, Sena e Icetex - Proyecto: acceso con calidad a la educación superior. En educación superior se espera retener e incorporar cerca de 400 mil estudiantes, a través de diversos mecanismos:</p> <p>La implementación de un programa, financiado con recursos del Banco Mundial por US\$200 millones y recursos de contrapartida nacional por</p>	<p>Artículo 1°. Objetivos del Plan de Desarrollo. Sobre esas bases, la acción estatal se dirigirá a los siguientes objetivos esenciales, a saber:</p> <p>d) Una política encaminada al crecimiento económico alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad, como condición indispensable para un desarrollo equitativo, con criterios enmarcados dentro de la Agenda Interna: Desarrollo en ciencia, tecnología e innovación, con fortalecimiento empresarial, especialmente en el sector agropecuario y en el marco del emprendimiento y la competitividad; con énfasis en la formación de capital humano, en especial en maestrías y doctorados; con un crecimiento en la infraestructura, en especial en el transporte, abastecimiento energético y las tecnologías de la comunicación, y un marco institucional y político que sea propicio para el</p>

³³ Ernesto Samper Pizano, El Tiempo de la Gente, Discurso de posesión, agosto 7 de 1994.

<p>docentes estatales y con textos educativos aproximadamente a seis millones de estudiantes, incluyendo los niños con discapacidad.</p> <p>1.4.2. Educación superior</p> <p>Incluye programas orientados a corregir la inequidad, tanto en el acceso a este nivel, como en la distribución de los costos para los alumnos; para tal fin se otorgarán 180.000 créditos a estudiantes de escasos recursos económicos y se distribuirán los costos de acuerdo con las capacidades económicas de los estudiantes y de sus familias. La inversión se orientará también al fortalecimiento institucional de las entidades públicas de educación superior y a su vinculación a un sistema universitario estatal.</p> <p>Se pondrá en marcha, además, el sistema de acreditación como mecanismo para promover y reconocer la calidad de los programas y las instituciones de este nivel. Conjuntamente con el Sistema de Ciencia y Tecnología, se adelantarán acciones que permitan el mejoramiento de las condiciones para la docencia y la investigación científica y tecnológica.</p>	<p>Para estratos 1,2 y3.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de la calidad: mejoramiento de capacidad académica instalada, formación de docentes. Se apoyarán los procesos de inspección, vigilancia y acreditación. <p>17.2.4. Vinculación del Sena al SNCYT Se buscará vincular al Sena a la política de ciencia y tecnología, evitando la dispersión de esfuerzos y duplicidad de actividades con otras entidades como Colciencias y otros centros privados de desarrollo tecnológico, y superar la capacitación otorgada por el Sena, el Sistema nacional de ciencia y tecnología y el Sistema educativo global. Se garantizará la destinación del veinte por ciento (20%) de los recursos del Sena —ley 344 de 1996— a los programas de competitividad, desarrollo tecnológico e innovación, mediante el desarrollo de la ley 29 de 1990.</p> <p>ARTÍCULO 17. Racionalización de plantas docentes, departamentales, Distritales y municipales. A partir de la vigencia de la presente ley, la extensión de cobertura, la calidad, la eficiencia y la equidad, se tendrán como criterios de interés general y de necesidad del servicio, para determinar y racionalizar las plantas de personal docente, directivo docente y administrativo a nivel departamental, distrital y municipal, con forme a un plan de fijación de plantas por municipio, que cada departamento y distrito concertará con el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación.</p>	<p>US\$87,7 millones, administrados por el Ictetex y mediante el cual se crean nuevos esquemas de financiación para estudiantes de menores ingresos (100 mil cupos en 5 años), la modernización y mejora de la gestión de las entidades públicas (retener 80 mil estudiantes y generar 70 mil nuevos cupos) y la promoción de la educación técnica y tecnológica (150 mil nuevos cupos).</p> <p>C. Construir equidad social. Tres desafíos: Aumentar eficiencia del gasto social. Mejorar focalización del gasto. Consolidar sistema de protección social.</p> <p>9. Generación de empleo</p> <p>En desarrollo del artículo 32 de la Ley 590 de 2000, se promoverá la creación de los Consejos Consultivos de relacionamiento de los establecimientos educativos con el sector empresarial.</p> <p>Sección siete Sector educación: Artículo 85. Gestión de calidad y cobertura en programas de posgrado. Con el objetivo de ampliar la cobertura y la calidad de los programas de posgrado, el Ministerio de Educación Nacional definirá estándares de calidad para programas de especialización, maestrías de profundización, maestrías de investigación y doctorado.</p>	<p>crecimiento;</p> <p>3. REDUCCION DE LA POBREZA Y PROMOCION DEL EMPLEO Y LA EQUIDAD</p> <p>3.1 Pobreza y población vulnerable</p> <p>En este contexto el Gobierno Nacional pondrá en marcha la Red de Protección Social para la Superación de la Extrema Pobreza, que busca atender 1,5 millones de familias en esta situación, brindándoles acceso integral a los programas y servicios sociales. Para lograr estos objetivos la Redep canalizará inversiones cercanas a los \$19,6 billones durante los próximos cuatro años. La Red tendrá como énfasis el fortalecimiento del capital humano de las familias y su habilitación y acompañamiento para emprender proyectos de vida y su inserción autónoma en procesos productivos y de emprendimiento y a los demás componentes del sistema de protección social.</p> <p>3.3 Sistema de Protección Social El objetivo principal que se debe alcanzar frente al sistema de protección social es lograr la efectiva articulación de tres grandes componentes: i) Seguridad social integral (salud, riesgos profesionales y protección al cesante); ii) Sistema de promoción social-Sistema social de riesgo; y iii) Sistema de formación de capital humano (Sector educativo y formación para el trabajo).</p>
Sujetos de Derechos			
<p>La estrategia salto educativo y cultural, para universalizar la educación básica, fomentar la educación superior, organizar la educación extraescolar de la niñez y la juventud y promover el</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programas: • Ursulas: Formación integral de las personas. Formación de padres, madres o acudientes. <p>2.2. Educación Media: Sin perjuicio de la inversión de los</p>	<p>1. Revolución educativa El Gobierno Nacional, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, promoverá en los establecimientos educativos el desarrollo de la competencia ciudadana</p>	<p>2.2 Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación</p> <p>Se garantizarán los compromisos de la Fuerza Pública con el respeto y</p>

<p>deporte, infundir el espíritu de la educación en todas las estructuras del sistema social, y dinamizar la cultura como fundamento de la identidad nacional.</p> <p>3. Estrategia de fortalecimiento de la familia, para formar a la niñez y a la juventud, impulsar la educación continuada de los adultos, asimilar la sabiduría de quienes han llegado a la edad avanzada, garantizar el equilibrio ético y afectivo de la sociedad, y brindarles estabilidad y dinamismo a los procesos de personalización e integración comunitaria.</p> <p>7.7. Educación y concientización ambiental</p> <p>Se incorporará la educación ambiental en la educación formal y en la no formal. Se capacitarán en el tema ambiental a 5.000 docentes, 3.000 extensionistas, 1.650 profesionales, 3.500 funcionarios del Sena y 800 representantes de la sociedad, alcaldes y personereros municipales. Se reglamentará y pondrá en marcha el servicio ambiental obligatorio y se impulsará una campaña masiva de educación ambiental. Se cofinanciarán proyectos ambientales educativos del sector no gubernamental así como la participación ciudadana.</p>	<p>recursos del situado fiscal y de otros recursos oficiales orientados a la educación media los aportes a que se refiere el artículo 11, numeral 4, de la ley 21 de 1982, con destinación a las escuelas industriales e institutos técnicos oficiales podrán invertirse en instituciones con orientación académica para el fortalecimiento de proyectos de ciencia y tecnología.</p> <p>13. Grupos Étnicos Se desarrollarán programas de etnoeducación, con especial énfasis en la educación bilingüe y multicultural, en la educación primaria y la ampliación de la cobertura de la educación secundaria por medio de metodologías innovadoras de pertinencia para grupos de población dispersa. Así mismo, se estudiarán mecanismos para modificar el decreto 804 de 1995 sobre etnoeducación. Se buscará que las instituciones de educación superior brinden facilidades financieras a los estudiantes indígenas, bajo la coordinación de los Ministerios de Educación y del Interior.</p>	<p>que incluya la formación, el Respeto y la práctica de los Derechos Humanos.</p> <p>2. Ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) diseñará y ejecutará programas educativos y culturales que permitan la integración entre la tercera edad y la juventud, encaminados a la formación en valores y a la Recuperación y fortalecimiento de comportamientos cívicos y el respeto a la comunidad.</p> <p>8-Sostenibilidad Ambiental Se implementará la política nacional de educación ambiental. Se formularán y apoyarán políticas de educación y de prevención, de generación de residuos Sólidos</p>	<p>garantía de los DDHH y DIH, a través del mejoramiento de la justicia penal militar y el ajuste de los programas de formación en DDHH y DIH. Se profundizarán las acciones sectoriales de comunicación y educación en DDHH y DIH, para lo cual se culminará la elaboración y aplicación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (Planedh).</p>
Imagen de la Nación en relación con Bogotá³⁴			
	<p>ARTÍCULO 17. Racionalización de plantas docentes, departamentales, distritales y municipales. A partir de la vigencia de la presente ley, la extensión de cobertura, la calidad, la eficiencia y la equidad, se tendrán como criterios de interés general y de necesidad del servicio, para determinar y racionalizar las plantas de personal docente, directivo docente y administrativo a nivel departamental, distrital y</p>	<p>5. Protección y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario Con el propósito de ayudar a la obtención de la paz en el país, se utilizarán las buenas experiencias de resistencia civil de algunas capitales, tales como Bogotá con su programa Territorio de Paz. En este sentido, se promoverá el Día Nacional de la Vida y</p>	<p>Artículo 43. <i>Planes de Desarrollo Departamental y Municipal.</i> Con el fin de fortalecer la planeación educativa en las regiones, los departamentos, distritos y municipios articularán y armonizarán sus Planes de Desarrollo en materia educativa, con lo dispuesto en el Plan Decenal de Educación 2006-2015 y en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.</p>

³⁴ Menciones especiales, en el contexto del sector educativo, la relación entre la Nación y el Distrito.

	<p>municipal, con forme a un plan de fijación de plantas por municipio, que cada departamento y distrito concertará con el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación. El plan tendrá por finalidad cumplir la tasa de asignación de personal docente por alumno, definida periódicamente por el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, de acuerdo con la densidad de la población estudiantil, y a las necesidades de cada entidad territorial, para lograr la distribución equitativa de los docentes, directivos docentes y administrativos del situado fiscal entre los municipios. El plan será gradual y se ajustará a las condiciones particulares de cada entidad territorial.</p> <p>ARTÍCULO 108. Macroproyectos en los centros urbanos.</p> <p>La nación fomentará planes de desarrollo urbano por medio de la financiación de actuaciones urbanas integrales promovidas y estructuradas en los Planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, actuaciones las cuales posean un impacto significativo sobre la estructura urbana de los entes territoriales.</p> <p>ARTÍCULO 117. Los nuevos recursos que sean transferidos a los departamentos y distritos por concepto del situado fiscal, originados en los recursos recaudados por concepto del impuesto a las transacciones financieras a que se refiere el artículo 111 de la presente ley se destinarán a financiar los fondos de pensiones destinados al pago de las obligaciones pensionales territoriales de los sectores de educación y salud.</p>	la Dignidad Humana.	El Gobierno Nacional apoyará la gestión para el logro de las metas que se adopten en el Plan Decenal de Educación 2006-2015 e incorporará en el presupuesto partidas que apunten a tal finalidad de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.
	Relación con otros instrumentos de planificación Nacional visión sectorial		
	Sin mención	Sin mención	Plan Decenal de Educación 2006-2015 Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (Planedh).

Fuente: elaboración propia con base en (Bejarano Mayorga. 2013: 191)

D3-Construcción de algunos algoritmos e imágenes a partir de un instrumento de planificación y ordenamiento sectorial del sector educativo y su relación con el enfoque de derechos y el capital humano.

Instrumento de Planificación	Capital Humano	Sujeto de derechos
<p>Plan Decenal de Educación 1.996 - 2.005 Base normativa: Ley 115 de 1994, Artículo 72º.- Plan Nacional de Desarrollo Educativo. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, preparará por lo menos cada diez (10) años del Plan Nacional de Desarrollo Educativo que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandamientos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo.</p> <p>Este Plan tendrá, carácter indicativo, será evaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo.</p>	<p>La educación en Colombia: El sector Privado, la economía solidaria, las Cajas de Compensación y las Organizaciones No Gubernamentales entre otros, realizan importantes inversiones en el sector educativo, impulsan innovaciones educativas, atienden poblaciones específicas, actúan en regiones aisladas del país, promueven programas de educación ciudadana, de educación para el trabajo, de divulgación y apropiación de los derechos humanos.</p> <p>Capítulo IV Estrategias y Programas de Acción Segunda Estrategia Elevar la calidad de la Educación B. Desarrollo Curricular y Pedagógico Tiene por objeto transformar los enfoques, programas, contenidos y prácticas en todos los niveles del sistema. Particularmente, en la educación básica y media será indispensable el desarrollo de acciones para innovar y resolver problemas cruciales de los procesos de formación, tales como: la enseñanza de la lectoescritura, las matemáticas, las ciencias, la formación en valores y para la democracia, la educación sexual, la educación ambiental, la educación artística y estética, y la educación para el trabajo.</p>	<p>El porqué del plan: la educación, como principal fuente de saber, se constituye en la época actual en la más cierta posibilidad de desarrollo humano, cultural, económico y social de la nación.</p> <p>Intencionalidades del plan: la formación de seres humanos integrales, comprometidos socialmente en la construcción de un país en el que primen la convivencia y la tolerancia, seres humanos con capacidad de discrepar y argüir sin emplear la fuerza, seres humanos preparados para incorporar el saber científico y tecnológico de la Humanidad en favor de su propio desarrollo y del país.</p> <p>Intencionalidades del Plan: En tomo del Plan Decenal de Desarrollo Educativo se aspira articular todas las ideas y acciones que le den sentido a la gran revolución que implica la participación ciudadana en los asuntos esenciales de su destino y el ejercicio de sus derechos fundamentales.</p> <p>Papel estratégico de la educación: Para cada individuo su propio nivel educativo determina en alto grado las oportunidades de acceder a los derechos básicos propios de una sociedad democrática y moderna: el empleo, la seguridad social, la participación política, el acceso a servicios culturales, a la ciencia y a la tecnología y el nivel de ingreso económico, están muy ligados con las oportunidades que cada quien haya tenido de lograr mayores niveles de educación. Por esto la educación se ubica en el rango de los derechos fundamentales. Quizá después del derecho a la vida, éste sea el más importante en tanto garantiza la posibilidad de desarrollar la vida.</p> <p>Capítulo II. Propósitos Generales 2. Lograr que la educación se reconozca como el eje del desarrollo humano, social, político, económico y cultural de la nación La educación es el medio privilegiado por el cual la sociedad contribuye al desarrollo intelectual, físico, ético, afectivo, moral y estético de los individuos; prepara para el trabajo productivo y para el disfrute de los bienes materiales, espirituales y culturales. La educación debe contribuir en forma eficaz y sistemática a la profundización de la democracia, la participación ciudadana, la construcción de una cultura de convivencia y respeto de los derechos humanos y a la conquista de la paz.</p> <p>Capítulo III. Objetivos y metas del Plan: A dónde queremos llegar en el decenio 9. Ofrecer a todos los colombianos y colombianas una educación de calidad en condiciones de igualdad. Esto implica orientar la tarea educativa hacia el desarrollo integral del ser humano, y el fortalecimiento armónico de tres aspectos básicos: el desarrollo intelectual, afectivo, ético y estético; la formación para la participación y la democracia; y la formación para el trabajo productivo.</p> <p>Capítulo IV Estrategias y Programas de Acción Segunda Estrategia Elevar la calidad de la Educación B. Desarrollo Curricular y Pedagógico Tiene por objeto</p>

	<p>transformar los enfoques, programas, contenidos y prácticas en todos los niveles del sistema. Particularmente, en la educación básica y media será indispensable el desarrollo de acciones para innovar y resolver problemas cruciales de los procesos de formación, tales como: la enseñanza de la lectoescritura, las matemáticas, las ciencias, la formación en valores y para la democracia, la educación sexual, la educación ambiental, la educación artística y estética, y la educación para el trabajo.</p> <p>Cuarta Estrategia Promoción de la Equidad en el Sistema Educativo Programa: A. Equidad de Género Dado que el sistema educativo ha venido reproduciendo prejuicios y prácticas cotidianas basadas en la idea de superioridad de uno de los sexos, es necesario que el sector educativo tenga en cuenta el impacto diferencial que las políticas, programas y proyectos educativos tienen en las niñas para que de ese modo se atiendan las situaciones de inequidad derivadas de las propias condiciones socioculturales. Este programa debe buscar la eliminación de todas las formas de discriminación por razones de género y garantizar los derechos educativos de la mujer consagrados en la Ley 51 de 1981. Como apoyo a este programa se buscará eliminar las imágenes estereotipadas de mujeres y hombres en los textos escolares, el diseño de programas educativos que promuevan la igualdad, la cooperación, el respeto mutuo y la responsabilidad compartida entre niñas y niños, la capacitación docente en orientación de género y el ofrecimiento de programas de apoyo para que las madres y mujeres adultas puedan continuar sus procesos educativos.</p>
Imagen	<p>El modelo del sector /factores básicos: Ofrecer a todos los colombianos y colombianas una educación de calidad en condiciones de igualdad. Esto implica orientar la tarea educativa hacia el desarrollo integral del ser humano, y el fortalecimiento armónico de tres aspectos básicos: 1. el desarrollo intelectual, afectivo, ético y estético; 2. la formación para la participación y la democracia; y 3. la formación para el trabajo productivo.</p> <p>El Salto Educativo, 1994-1998, nombre con el cual se expresa la política educativa del gobierno presidido por Ernesto Samper Pizano, consigna que "la educación debe ser el eje fundamental del desarrollo económico, político y social de la Colombia de hoy y del futuro". En consonancia con este postulado, el gobierno ha asumido el compromiso de elevar la participación del sector educativo en los gastos de inversión y funcionamiento del 3,05% al 4,88% con respecto al Producto Interno Bruto.</p> <p>Componentes básicos del modelo:</p> <p>La educación se ubica en el rango de los derechos fundamentales. Quizá después del derecho a la vida, éste sea el más importante en tanto garantiza la posibilidad de desarrollar la vida.</p> <p>El Plan Incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandamientos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo. Este Plan tendrá, carácter indicativo, será evaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo.</p> <p>El Plan integrará todos los modos de educación, el formal, el no formal y el informal, al igual que todos los niveles, desde el apoyo al hogar hasta la educación</p>

		<p>superior y la educación continuada. La educación debe ser el eje fundamental del desarrollo económico, político y social de la Colombia de hoy y del futuro</p> <p>El sector Privado, la economía solidaria, las Cajas de Compensación y las Organizaciones No Gubernamentales entre otros, realizan importantes inversiones en el sector educativo, impulsan innovaciones educativas, atienden poblaciones específicas, actúan en regiones aisladas del país, promueven programas de educación ciudadana, de educación para el trabajo, de divulgación y apropiación de los derechos humanos.</p> <p>Intencionalidades del plan: la formación de seres humanos integrales, comprometidos socialmente en la construcción de un país en el que primen la convivencia y la tolerancia, seres humanos con capacidad de discrepar y argüir sin emplear la fuerza, seres humanos preparados para incorporar el saber científico y tecnológico de la Humanidad en favor de su propio desarrollo y del país.</p>
	<p>Sector Educación</p>	<p>Proyectos estructurantes: Capítulo IV Estrategias y Programas de Acción</p> <p>Segunda Estrategia Elevar la calidad de la Educación B. Desarrollo Curricular y Pedagógico Tiene por objeto transformar los enfoques, programas, contenidos y prácticas en todos los niveles del sistema. Particularmente, en la educación básica y media será indispensable el desarrollo de acciones para innovar y resolver problemas cruciales de los procesos de formación, tales como: la enseñanza de la lectoescritura, las matemáticas, las ciencias, la formación en valores y para la democracia, la educación sexual, la educación ambiental, la educación artística y estética, y la educación para el trabajo.</p> <p>Cuarta Estrategia Promoción de la Equidad en el Sistema Educativo Programa: A. Equidad de Género Dado que el sistema educativo ha venido reproduciendo prejuicios y prácticas cotidianas basadas en la idea de superioridad de uno de los sexos, es necesario que el sector educativo tenga en cuenta el impacto diferencial que las políticas, programas y proyectos educativos tienen en las niñas para que de ese modo se atiendan las situaciones de inequidad derivadas de las propias condiciones socioculturales. Este programa debe buscar la eliminación de todas las formas de discriminación por razones de género y garantizar los derechos educativos de la mujer consagrados en la Ley 51 de 1981. Como apoyo a este programa se buscará eliminar las imágenes estereotipadas de mujeres y hombres en los textos escolares, el diseño de programas educativos que promuevan la igualdad, la cooperación, el respeto mutuo y la responsabilidad compartida entre niñas y niños, la capacitación docente en orientación de género y el ofrecimiento de programas de apoyo para que las madres y mujeres adultas puedan continuar sus procesos educativos.</p> <p>Sexta Estrategia Mejoramiento de la Gestión Educativa Programa: A. Modernización del Sistema Educativo y Mejoramiento de la Eficiencia El Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales se dotaran de un proyecto de modernización institucional (estructuras flexibles, coordinación horizontal, red de información y comunicación) para fortalecer los procesos de planeación, seguimiento y evaluación. Este programa</p>

		<p>incluirá la formación y capacitación de los directivos docentes y la reglamentación y puesta en marcha de los sistemas de información, acreditación y evaluación.</p> <p>Capítulo III. Objetivos y metas del Plan: A dónde queremos llegar en el decenio</p> <p>9. Ofrecer a todos los colombianos y colombianas una educación de calidad en condiciones de igualdad. Esto implica orientar la tarea educativa hacia el desarrollo integral del ser humano, y el fortalecimiento armónico de tres aspectos básicos: el desarrollo intelectual, afectivo, ético y estético; la formación para la participación y la democracia; y la formación para el trabajo productivo.</p>
--	--	--

Fuente: elaboración propia con base en (Bejarano Mayorga. 2013: 168)

D4- Construcción de algunos algoritmos e imágenes a partir de escenarios y herramientas de planificación y ordenamiento sectorial de Bogotá y Colombia desde la perspectiva del sector educativo y su relación con el enfoque de derechos y el capital humano del territorio

Escenario de planificación	Características Generales del proceso e instrumentos de planificación construidos	
<p>Foro Educativo Nacional 1997 ¿Cómo hacer realidad los propósitos del Plan Decenal de Educación?</p>	<p>Estructura del proyecto</p> <p>Fue convocado con cuatro objetivos específicos: concretar la participación y el compromiso de nuevos sectores sociales alrededor del Plan Decenal; fijar las metas para 1997 y 1998; acordar las acciones para alcanzarlas; y organizar la movilización en favor de las mismas.</p>	<p>Imagen sector educativo Distrital.</p> <p>Es el primer foro nacional que se realiza en el marco del Plan Decenal de educación.</p> <p>Lineamientos básicos de la política educativa-MEN³⁵:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consolidación de la educación básica: articular el preescolar, con la primaria y media; superar la alta deserción: PEI como piedra angular del mejoramiento de la calidad; Sistema de evaluación de calidad de la educación básica; examen de Estado para los educadores del servicio público; adopción de normas de aseguramiento de calidad como la ISO 9000, adaptada a la educación; ampliación de la jornada escolar; segunda oportunidad educativa para los desertores. 2. Reinvención de la institución escolar: una nueva educación de carácter científico técnico, más universal y democrática; consolidación del gobierno escolar y demás órganos representativos de la comunidad académica; superación del fraccionamiento mediante la integración de los niveles y ciclos educativos. 3. Mejoramiento profesional y social de los educadores: mejorar la calidad de vida de los educadores; dignificación, profesionalización y bienestar social. 4. Rescate y valorización de la Educación Técnica y Tecnológica; para mejorar la competitividad de la economía; cualificación de la formación para el trabajo a partir de la organización del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo; Misión de Educación técnica y tecnológica, integrada por el Sena, MEN, Gremios, formula recomendaciones. 5. Desarrollo de la educación superior: pertinencia y extensión; articulación e integración de los niveles básico y medio; impulso a través de estímulos de la acreditación en todo el país; estatuto orgánico de presupuesto de los entes universitarios autónomos y la organización de un Sistema Nacional de Crédito Educativo; se propone al sector privado su participación en el financiamiento de la educación pública y un fondo

³⁵ Con base en: Políticas PND 1994-1998 y Programas del Plan Decenal de Educación 1996-2005.

		<p>de ingresos de aportes de egresados.</p> <p>6. Aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la informática; virtualidad, interactividad y redes de comunicación.</p> <p>7. Programa Nacional de bilingüismo.</p> <p>8. Descentralización del servicio público educativo: se desarrollara la capacidad del MEN en la formulación y concertación de políticas educativas; redefinición de las relaciones entre nación y entidades territoriales sobre la base de la asignación de recursos y competencias, según el nivel educativo y el número de alumnos atendido; la asesoría técnica del MEN es permanente.</p> <p>9. Sistema Nacional de Información Educativa.</p> <p>10. Desarrollo institucional del sector educativo: recuperar el liderazgo del MEN sobre la totalidad del sector educativo y a fortalecer su estructura organiza y capacidad de gestión; hacer al MEN mas convocante y propositivo, darle una mayor presencia en el quehacer nacional; mejorar la función de inspección y vigilancia de la educación y ampliar el crédito educativo para los estudiantes y las instituciones.</p> <p>Objetivos y prioridades del Plan Decenal 1996-2005: el Plan consta de cinco propósitos, diez objetivos, 8 estrategias, y 33 programas. Se propone que las metas prioritarias de los próximos años sean: 1. Darle curso a la movilización nacional por la educación: fomentar la participación ciudadana y comunitaria y promover la concertación social y política.</p> <p>2. dar pasos para avanzar en la integración o articulación de la educación con la sociedad: superar la caduca separación entre educación académica y educación técnica, mediante la implantación de una educación bivalente que prepare para el trabajo y para continuar estudiando; construir un verdadero sistema nacional de educación articulado; superar la falta de continuidad en cada nivel educativo.</p> <p>3. Comenzar a ampliar el ámbito educativo más allá de la institución escolar.</p> <p>4. Concentrar las acciones para mejorar la calidad de la educación en cuatro campos: la cualificación de los educadores; extender el calendario anual y el horario de clases; centros de servicio tele informativo; duplicar la distribución de libros, textos y útiles escolares.</p> <p>5. mejorará la eficiencia de la educación básica: Está relacionada con la disminución de la deserción y el porcentaje final de graduados.</p> <p>6. Educación General de 12 grados e institución escolar única: reemplazar la fragmentación actual.</p> <p>Declaración de compromiso del sector privado con la educación por parte del Presidente de la ANDI: relación de la educación, con necesidades del país, en materias como empleo, la competitividad, el crecimiento económico y la redistribución social de los ingresos y las oportunidades; apoyo de proyectos tendientes a ampliar la cobertura y mejorar la calidad.</p>
Identificación de 3 líneas de acción prioritaria		
	<p>1. Darle curso a la movilización nacional por la educación: fomentar la participación ciudadana y comunitaria y promover la concertación social y política.</p> <p>2. dar pasos para avanzar en la integración o articulación de la educación con la sociedad: superar la caduca separación entre educación académica y educación técnica, mediante la implantación de una educación bivalente que prepare para el trabajo y para continuar estudiando; construir un verdadero sistema nacional de educación articulado; superar la falta de continuidad en cada nivel educativo.</p> <p>3. Comenzar a ampliar el ámbito</p>	<p>4. Concentrar las acciones para mejorar la calidad de la educación en cuatro campos: la cualificación de los educadores; extender el calendario anual y el horario de clases; centros de servicio tele informativo; duplicar la distribución de libros, textos y útiles escolares.</p> <p>5. mejorará la eficiencia de la educación básica: Está relacionada con la disminución de la deserción y el porcentaje final de graduados.</p> <p>6. Educación General de 12 grados e institución escolar única: reemplazar la fragmentación actual.</p>

	educativo más allá de la institución escolar.		

Fuente: elaboración propia con base en (Bejarano Mayorga. 2013: 170)

D5- Construcción de algunos algoritmos e imágenes a partir de los instrumentos de planificación nacional (CONPES) desde la perspectiva del sector educativo y su relación con el enfoque de derechos y el capital humano del territorio

Instrumento	Imágenes y algoritmos
CONPES 1990: COCE: DNP-2.465-J Programa de modernización de la economía colombiana 1990	<p>Modelo de liberación comercial sugerido por el Banco Mundial.</p> <p>Dos principios relevantes:</p> <p>Universalidad: igual tratamiento para todos los sectores de la actividad productiva.</p> <p>Automaticidad: la implementación del programa garantiza que todos los sectores quedaran expuestos a la competencia externa.</p> <p>La apertura adquiere el carácter de estrategia de desarrollo, cuyos elementos centrales se pueden sintetizar de la siguiente manera:</p> <p>Disminución de la intervención Estatal en los distintos ámbitos de la actividad económica. Lo cual conlleva una participación activa del sector privado en la prestación de los servicios.</p>
CONPES Social 26 del 11 de mayo de 1994	<p>Estableció los criterios para la elaboración y seguimiento de los planes de descentralización y de los planes sectoriales de educación y salud.</p> <p>Los planes sectoriales se establecen desde acá como requisito principal para que las entidades territoriales certificadas puedan administrar los recursos del situado fiscal³⁶.</p> <p>En el Conpes, se define el plan de descentralización como el proceso que seguirá la entidad territorial certificada para asumir las competencias que la ley le asigna. Su objetivo es definir las acciones, apoyos y tiempos requeridos para adelantar el proceso de asunción de responsabilidades en educación y salud.</p> <p>Por su parte los planes sectoriales, se definieron como el conjunto de acciones y recursos necesarios para el logro de metas relacionadas con la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud y educación³⁷.</p> <p>Este plan debe ser presentado anualmente como soporte para tener acceso a los recursos del situado fiscal y para su administración autónoma. Hará parte del plan plurianual de gobierno aprobado por la</p>

³⁶ Los requisitos establecidos por el artículo 14 de la Ley 60 de 1993 para la administración autónoma del situado fiscal por los departamentos y distritos incluyen: i) la organización y puesta en marcha de un sistema básico de información y la adopción de los procedimientos para la programación, ejecución, evaluación, control y seguimiento físico de los programas de salud y educación; ii) la adopción de la metodología para elaborar anualmente un plan de desarrollo para la prestación de los servicios de educación y salud, iii) la aprobación por parte de la Asamblea Departamental de las reglas y procedimientos para la distribución del situado fiscal; iv) la adopción de un plan concertado con los municipios para la ampliación de coberturas y mejoramiento de la calidad, así como de un plan de asunción de responsabilidades frente a las coberturas, la calidad y la eficiencia de los servicios; y v) la realización de los ajustes institucionales.

³⁷ Artículo 14, ley 60 de 1993

	<p>Asamblea Departamental, o por el Concejo en el caso de los distritos.</p> <p>Según el Conpes, los planes sectoriales de educación y salud deberán contener:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación de problemas prioritarios: Identificación de los problemas prioritarios de cobertura y calidad de los servicios, a partir de indicadores relevantes para cada uno de los sectores. El diagnóstico incluye, además, el análisis de los factores <p>Cobertura y calidad: que inciden en las situaciones descritas.</p> <p>Los indicadores básicos que deberán analizarse en cada caso son:</p> <p>En educación y salud</p> <p>Características generales de la población:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estructura de la población por municipio: número y proporción de la población en diferentes grupos de edad, con el fin de definir el tipo de atención que demandarán. 2. Número de personas clasificadas como pobres y vulnerables, elegibles para recibir subsidios, por municipio. <p>En educación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cobertura: Tasa neta de escolarización y tasa bruta de escolarización por nivel educativo, zona urbana y rural, calculada para el departamento o distrito y desagregada por municipio. 2. Eficiencia interna: Tasas de deserción, promoción y repitencia por nivel educativo y por grado, zona urbana y rural, calculada para el departamento y desagregada por municipio. 3. Tasa de extraedad por nivel educativo y por grado, zona urbana y rural, calculada para el departamento y desagregada por municipios. 4. Calidad: <ul style="list-style-type: none"> - Logro académico en las pruebas de español y matemáticas aplicadas por el Ministerio de Educación e identificación de los factores asociados a los niveles de logro, por departamento. - Resultados de los exámenes de estado del ICFES, posición del departamento, distrito y municipios con relación al puntaje nacional.
<p>CONPES Social 2945 de 1997</p>	<p>En este documento se propone un conjunto de políticas, estrategias y acciones sobre la capacitación y el desarrollo tecnológico como política de Estado, orientadas a la transformación del SENA para responder a las actuales condiciones del país y, en particular, a la necesidad de mejorar la pertinencia y la calidad de la capacitación, en concordancia con las tendencias del mercado laboral y de adecuar la respuesta de la institución a las nuevas características en materia de tecnología que presenta el sector productivo colombiano.</p> <p>El SENA debe lograr un posicionamiento estratégico en relación con tres de los sistemas nacionales que dirigen la competitividad del país, como son el de innovación, el de Información para el Empleo y el de Formación Profesional. Se debe tener siempre presente que el SENA no podrá avanzar en la transformación hacia la competitividad en forma aislada de los propios sectores a los que sirve. Por ello, para lograr los objetivos planteados en este documento es necesario mejorar las relaciones entre la institución y los tres sectores que constituyen el fundamento de su orientación: el Estado, los trabajadores y los gremios de la producción. La orientación no articulada que estos sectores ejercen sobre el SENA, con frecuencia conduce a la dispersión de la acción de la entidad por las variadas expectativas que tienen sobre ella. Igualmente, en este proceso, será fundamental que el SENA ejecute programas en alianzas estratégicas con las empresas, los gremios, el sistema educativo nacional, así como con otras entidades a nivel nacional e internacional, creando una red integral de</p>

	<p>formación y desarrollo para la competitividad.</p> <p>VI. RECOMENDACIONES Solicitar al SENA:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Conformar y poner en operación el Sistema Nacional de Formación Profesional, liderado por el SENA, de acuerdo con los lineamientos de este documento. 2. Establecer el Registro de Entidades Colaboradoras para la ejecución de los Convenios de Capacitación con los empleadores. 3. Poner en marcha estudios de análisis ocupacional para dar soporte al diseño curricular y a la articulación de los centros de formación profesional con los de intermediación para el empleo, y desarrollar un plan de acción a mediano plazo para crear nuevos currículos y actualizar los actuales y conformar el Banco de Planes y Programas de formación con su sistema de mercadeo. 4. Flexibilizar la administración de los centros para que puedan participar en todas las convocatorias que se promuevan para realizar cursos. Esta participación permitirá aumentar su capacidad de respuesta y su disponibilidad de recursos. 5. Adelantar el programa especial de capacitación de jóvenes desempleados, con recursos de la Ley 344 de 1996, en los términos expuestos en este documento. 6. Garantizar en los centros de formación del SENA la asignación de cupos para la capacitación de los desempleados enviados por los CIE. 7. Estructurar el subsistema de orientación ocupacional, dando énfasis a la atención personalizada de los desempleados. 8. Iniciar a corto plazo la financiación de proyectos de desarrollo tecnológico productivo. 9. Ajustar el modelo de indicadores de la gestión institucional y utilizar sus resultados como una fuente de criterios para la asignación presupuestal. 10. Asignar los recursos a los centros de formación profesional mediante capacitación, ponderando por los costos de cada uno de los programas. 11. Conformar y financiar, conjuntamente con el MEN, una Misión para el desarrollo del Sistema de Formación Profesional.
<p>Documentos CONFIS Distritales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 9 de Octubre de 2000 ✓ 10 de Agosto de 2001 ✓ 21 de mayo de 2003 ✓ 12 de septiembre de 2006 ✓ 25 de mayo de 2007 ✓ 2 de octubre de 2008 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Actas del CONFIS ○ 9 de Octubre de 2000: Punto 3 autorización de operación de crédito publico para el Sector Educativo. ○ 10 de Agosto de 2001: Único tema: Solicitud de autorización de vigencia futura 2002 para la Secretaría de Educación Distrital. ○ 21 de mayo de 2003: <ul style="list-style-type: none"> ○ Punto 3 Autorización de vigencias futuras a la Secretaría de Educación Distrital. ○ Punto 7 Varios: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Solicitud de adición presupuestal al programa Familias Educadoras. ▪ Autorización de vigencias futuras a la Secretaría de Educación Distrital considerando como fuente de financiación la tasa de Alumbrado Público. ○ 12 de septiembre de 2006: Programa Equidad en la Educación en Bogotá, hasta por USD\$60 millones ○ 25 de mayo de 2007: Autorización para la suscripción de una Operación de Crédito con la Corporación Andina de Fomento – CAF hasta por USD50 millones, para educación <p>2 de octubre de 2008: Autorización para realizar una operación de manejo de deuda al crédito CAF 1880-Plan Vial y Programa Educativo de la Alcaldía Mayor de Bogotá.</p>
<p>CONPES Social 81 de 2004</p>	<p>Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, una propuesta para avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en Colombia, SNFT, complementaria a las reformas introducidas al SENA y al mismo SNFT,</p>

	<p>mediante el Decreto 249 de 2004. La propuesta se basa en principios de calidad, pertinencia y flexibilidad de la oferta de formación, competitividad del recurso humano y transparencia y eficiencia en la administración de los recursos. Para implementar estos principios, se propicia la articulación de los diferentes actores del SNFT en torno a la política de formación del recurso humano que requiere el país, el incremento y la diversificación de la oferta de formación para el trabajo vía sinergias y alianzas institucionales, la pertinencia de la oferta de formación de acuerdo con los requerimientos del sector productivo y la transparencia del sistema. En particular, separa las funciones de lineamientos de política del SNFT y el proceso de acreditación en cabeza del Ministerio de la Protección Social (MPS), en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional (MEN) de aquellas relacionadas con las funciones de evaluación de pertinencia y de la provisión de la capacitación en cabeza del SENA, y a través de ésta, de las demás entidades de formación para el trabajo. El documento comienza con una síntesis de los avances y limitaciones en la formación de capital humano en Colombia. Posteriormente describe el SNFT actual a partir de sus principales características y resultados; presenta la propuesta actual y concluye con las recomendaciones al CONPES para avanzar en el desarrollo de la misma.</p> <p>RECOMENDACIONES Teniendo en cuenta las consideraciones descritas en este documento, el MPS, el MEN, el DNP y el SENA, recomiendan al CONPES: i) Aprobar los lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo propuestos en este documento.</p> <p>Coordinar la regulación del SNFT en lo que compete a cada uno de ministerios. c. Diseñar los mecanismos para la articulación de los actores del SNFT; definir la normatividad con relación a la cadena de formación y el sistema de equivalencias entre la educación formal y la formación para el trabajo.</p> <p>Solicitar al MEN y al SENA: a. Formular el plan de articulación de la educación media técnica con el SENA, la educación superior y la educación no formal, de tal forma que se fortalezcan las competencias laborales de los bachilleres en Colombia. Al 2006, 500.000 bachilleres estarán certificados por el SENA en programas de formación para el trabajo. b. Formular e implementar un Plan Nacional de Formación de Competencias para el Emprendimiento y el Empresarismo, que involucre al 2006 todos los estudiantes de los niveles de la educación básica, media, superior y la educación no formal, incluido el SENA. c. Promover convenios entre el SENA, las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y municipios certificados, para apoyar los procesos de fortalecimiento de la oferta de formación para el trabajo en el contexto regional al 2006 en todos los municipios del país. d. Acordar un plan de fortalecimiento de las competencias básicas y laborales generales requeridas por los estudiantes egresados de los niveles de educación básica y media, que facilite la cadena de formación con la educación superior y la formación para el trabajo, sin repetir programas y contenidos y de esta manera optimizar recursos. iv) Solicitar al MPS implementar el componente de acreditación de entidades y programas de formación para el trabajo, en un plazo de seis meses, y la verificación de su validez, transparencia y confiabilidad de manera permanente, a partir de la aprobación del Plan de Acción recomendado por la Comisión. v) Solicitar al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA: a. Transferir progresivamente a gremios, asociaciones y empresas, las metodologías de normalización y evaluación-certificación de competencias laborales; y desarrollar un plan de transferencia de tecnología educativa en materia de metodologías pedagógicas y didácticas, y mejores prácticas a entidades de formación para el trabajo para contribuir a su mejoramiento en pertinencia, calidad y flexibilidad. 14 b. Celebrar convenios, alianzas o contratos con instituciones y programas acreditados en el marco del SNFT, para aumentar la cobertura, la calidad y la pertinencia de las acciones de formación, de tal forma que para la vigencia del 2006, el SENA atienda aproximadamente el 70% de sus alumnos a través de sus acciones de formación resultado de convenios, alianzas o contratos. Por lo anterior, a partir del primer semestre del 2005, el SENA abrirá convocatorias semestrales, en las que cada vez, con previa asignación de recursos y definición de programas y sectores a atender, por parte del SENA, las entidades acreditadas presentarán sus propuestas, con adjudicación para aquellas que optimicen los indicadores referenciados, pero siempre guardando la limitante del presupuesto asignado por el SENA. c. Implementar la operación del componente de Pertinencia de la Formación Profesional para el Trabajo teniendo en cuenta las recomendaciones del sector productivo en un plazo de doce meses. vi) Solicitar al DNP, hacer seguimiento a los ajustes al SNFT introducidos en este documento y diseñar e implementar un modelo de evaluación de impacto del SNFT. vii) Solicitar al MPS y al MEN: a. Constituir un sistema de información o directorio de programas y entidades de formación para el trabajo. b. Constituir un sistema de información que integre las diferentes fuentes de información, de tal manera que permita la toma de decisiones en torno a la calidad y pertinencia de los programas de formación para el trabajo.</p>
--	--

--	--

Fuente: elaboración propia con base en (Bejarano Mayorga. 2013: 198)

D6- Construcción de algunos algoritmos e imágenes a partir de un instrumento de planificación nacional desde la perspectiva del sector educativo y su relación con el enfoque de derechos y el capital humano del territorio.

Instrumento de Planificación	Capital Humano	Sujeto de derechos
<p>Visión Colombia II Centenario: 2019: el Capítulo IV “Cerrar las brechas sociales y regionales”, se describen las metas y políticas educativas que debe implementar Colombia para 2019.</p> <p>El proceso de concertación de metas y políticas se dio al interior del gobierno, mediante la realización de reuniones y talleres que contaron con la activa participación de los técnicos del DNP y de cada uno de los ministerios. Posteriormente, el ejercicio fue enriquecido con la participación de los ministros y directores de las entidades del gobierno.</p>	<p>Donde estamos en lo social</p> <p>6. EDUCACIÓN: La situación del sector educativo impacta directamente el comportamiento del mercado laboral. La capacidad de los individuos de insertarse efectivamente en el escenario productivo está determinada por la educación que hayan recibido y por la calidad y pertinencia de la misma.</p> <p>7. EMPLEO</p> <p>La deserción estudiantil tiene dos efectos: en el corto plazo presiona la oferta laboral y, por lo tanto, aumenta la tasa de desempleo; cuando se convierte en un fenómeno prolongado o sistemático, pone en peligro la acumulación de capital humano y afecta las posibilidades de desarrollo del país.</p> <p>Consolidar una estrategia de crecimiento 3. TRANSFORMACIONES EN EL LADO DE LA OFERTA: Desarrollar ventajas competitivas, agregar valor, realizar encadenamientos hacia adelante y hacia atrás y poder competir exitosamente en los mercados internacionales no sería posible sin una consolidación radical de nuestro sistema educativo. El diagnóstico de la educación en Colombia se realizó en el Capítulo I “En lo Social-Educación”, y allí se señalaron los avances pero también las brechas con otros países.</p> <p>Adicionalmente, la calidad de la educación colombiana revela grandes deficiencias comparada con estándares internacionales. El principal indicador de la calidad de educación radica en los resultados que obtienen los estudiantes en pruebas de conocimiento en diferentes áreas académicas. En el caso de la prueba internacional TIMSS de 1996, Colombia ocupó el penúltimo lugar en los resultados de matemáticas y ciencias, quedando debajo del promedio mundial.</p> <p>Consolidar una estrategia de crecimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel educativo e innovación. De acuerdo con las pruebas Mincer13, la oferta de educación sí es una importante restricción inmediata para un mayor crecimiento. <p>Donde estamos en lo económico.</p> <p>9. FACTORES DE COMPETITIVIDAD</p> <p>Existe cierto consenso sobre los aspectos que determinan la competitividad entre los que se incluyen el entorno económico, el grado de internacionalización de la economía, la formación de capital humano, la infraestructura; la innovación, transferencia y desarrollo tecnológico, el medio ambiente y uso de recursos naturales; la gerencia, administración y la capacidad empresarial y,</p>	<p>DOS PRINCIPIOS RECTORES Y CUATRO GRANDES OBJETIVOS:</p> <p>La visión del segundo centenario se sustenta en unos principios que deben orientarnos –dentro del marco del Estado Social de Derecho establecido en la Constitución– hacia el tipo de sociedad que planteamos para 2019.</p> <p>Forjar una cultura ciudadana: La experiencia de Bogotá y otras ciudades ha mostrado que es posible avanzar en cultura ciudadana con acciones pedagógicas para aumentar el conocimiento, comprensión y valoración de los derechos humanos y a través de acciones que promuevan la solidaridad, por ejemplo, el pago voluntario de 10% de impuestos distritales para inversiones sociales.</p> <p>UN ESTADO EFICIENTE AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS :</p> <p>El mundo de hoy se articula crecientemente en torno a la consolidación de la democracia, la observancia de los derechos humanos y el combate contra las drogas y el terrorismo.</p> <p>Una Población en transición: Como se trata en detalle en el Capítulo III, se hace imprescindible la puesta en marcha de la política de población basada en la actual política de</p> <p>Fundamentar el crecimiento en la ciencia y la tecnología. Meta 3: Acrecentar la cultura científico-tecnológica de la sociedad colombiana. Modificar el modelo de enseñanza escolar de las ciencias. Se ofrecerá a niños y jóvenes –desde la misma enseñanza inicial– una visión amigable y útil de la ciencia y la tecnología que perfile una actitud más amable hacia este campo y amplíe la comprensión de su papel en el progreso de la sociedad. Para esto deberán reformarse los métodos y contenidos de educación en ciencias básicas.</p> <p>Capítulo IV : Cerrar las brechas</p>

	<p>finalmente, los aspectos institucionales.</p> <p>Fundamentar el crecimiento en la ciencia y la tecnología.</p> <p>2. VISIÓN Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES</p> <p>En 2019 Colombia tendrá una economía cimentada en la producción, difusión y uso del conocimiento, el cual será un elemento fundamental para la productividad y la competitividad internacional.</p> <p>La creación y consolidación de capital humano será un factor esencial para la construcción de una sociedad y una economía del conocimiento. Para obtener crecimientos en productividad es indispensable una mayor acumulación de conocimiento en términos de educación, entrenamiento y pensamiento innovador.</p> <p>Fortalecer la descentralización</p> <p>Meta 2: Sostenibilidad fiscal</p> <p>En esa dirección, y con el propósito de hacer sostenible el sistema de compensaciones previsto por la Constitución Política, se transformará el régimen de regalías en un instrumento de compensación territorial, de manera que las regalías (o buena parte de ellas) se distribuyan entre las entidades territoriales con criterios que garanticen la equidad y promuevan la eficiencia a través de incentivos a la gestión, articulando este instrumento al fortalecimiento del capital humano (educación y salud) y a la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo regional de manera más eficiente</p> <p>Fundamentar el crecimiento en la ciencia y la tecnología</p> <p>Meta 4: Desarrollar y consolidar el capital humano colombiano para la ciencia, la tecnología y la innovación</p> <p>Fortalecer la formación técnica y tecnológica. En este campo debe trabajarse en el desarrollo de acciones conjuntas que involucren al Ministerio de Educación y al sistema de formación para el trabajo en la calificación de personal que responda a las necesidades emanadas de los esfuerzos científicos y de innovación tecnológica. • Formar con alto nivel a gestores de conocimiento y de recursos humanos asociados a proyectos tecnológicos y productivos.</p> <p>Capítulo IV: Cerrar las brechas sociales y regionales. Principios fundamentales:</p> <p>Visión y Principios fundamentales: En 2019 todas las personas, sin importar sus condiciones específicas, tendrán iguales oportunidades y contarán con los recursos necesarios para construir una vida creativa y productiva, conforme a sus necesidades, capacidades personales e intereses. Se dará prioridad a los grupos de población más vulnerables, para lograr que todas las personas tengan la posibilidad de ejercer sus derechos de manera libre y responsable.</p> <p>Meta 12: Articular el Sistema de Protección Social (SPS)</p> <p>El SPS comprende, en términos generales, tres grandes componentes: la seguridad social integral (salud, riesgos profesionales, protección al cesante); la asistencia social; y las políticas y programas de formación del capital humano, que involucran la articulación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y el sector educativo.</p>	<p>sociales y regionales</p> <p>Toda la población debe tener acceso a educación de calidad, a seguridad social equitativa y solidaria y a mecanismos de asistencia social efectivos</p> <p>Metas y acciones requeridas:</p> <p>La política de población deberá:</p> <p>Revisar los contenidos y medios de educación sexual y reproductiva, y capacitar adecuadamente al cuerpo docente, promoviendo espacios abiertos de discusión y reflexión sobre dicha realidad.</p> <p>Meta 3: Reducir la mortalidad materno-infantil y las enfermedades transmisibles y mejorar la salud sexual reproductiva En el control de las enfermedades de transmisión sexual, las estrategias se deben enfocar a la conformación de redes regionales y locales de vigilancia epidemiológica, la coordinación de programas de capacitación en educación media para la promoción y prevención en salud sexual y reproductiva e infecciones de transmisión sexual, y la actualización de las guías de prevención y atención integral.</p> <p>En educación: En materia educativa será necesario incrementar la escolaridad promedio de la población, así como la pertinencia y la calidad de la educación. Con este fin se plantean:</p> <p>i) acciones para mejorar la capacidad de la educación inicial de los niños menores de cinco años, que contribuyan a su preparación para el acceso a la educación primaria; Estas metas resultan fundamentales para la reducción de la pobreza y la desigualdad del ingreso.</p> <p>De acuerdo con la Constitución de 1991, la educación debe formar a los colombianos en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.</p> <p>Educación: Meta 5: Lograr la universalización en educación básica y media</p> <p>Forjar una cultura para la convivencia, Meta 3: Aumentar el porcentaje de población en procesos cualificados de formación cultural y artística formal y no formal De esta forma, se propone estimular la circulación y descentralización de la educación superior de las artes, asesorar y fomentar la conformación de escuelas de formación con calidad e incentivar la apertura de niveles superiores de</p>
--	--	---

	<p>Desarrollar, en complementariedad con el sistema educativo, mecanismos que protejan y contribuyan a aumentar el capital humano de los hogares y permitan la permanencia y asistencia escolar.</p> <p>En el nivel estratégico, la consolidación del Sistema de Protección Social (SPS) y su articulación con las políticas en materia educativa será la principal herramienta para alcanzar los propósitos aquí planteados. En tal sentido, se deberá concretar su diseño y puesta en marcha, de manera que el país cuente con mecanismos adecuados para:</p> <p>Transformar las instituciones que hacen parte del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT) hacia un esquema competitivo que permita mejorar su calidad y pertinencia.</p> <p>Desarrollar, en complementariedad con el sistema educativo, mecanismos que protejan y contribuyan a aumentar el capital humano de los hogares y permitan la permanencia y asistencia escolar.</p>	<p>formación que permitan la profesionalización del artista y el gestor cultural. Asimismo, se debe continuar ofreciendo procesos de formación permanentes que respondan a las dinámicas locales.</p>
--	---	---

Fuente: elaboración propia con base en (Bejarano Mayorga. 2013: 172)

D7- Construcción de algoritmos e imágenes a partir de un instrumento de planificación y ordenamiento del sector educativo distrital desde la perspectiva de las acciones en Educación y su relación con el capital humano y la perspectiva de derechos. (PLANES SECTORIALES)

Instrumento de Planificación	Capital Humano	Sujeto de derechos
<p>Plan Sectorial de educación 2008-2012</p>	<p>Principios de la Política Educativa</p> <p>La calidad, componente esencial del derecho a la educación y prioridad del plan El derecho fundamental a la educación conlleva la obligación de garantizar su calidad, principio alrededor del cual se establecen las obligaciones inherentes de asegurar el acceso, la permanencia y la disponibilidad para que la población de la ciudad, desde su infancia, ingrese a la ruta que conduce a la formación, al conocimiento y alcance los mayores niveles de desarrollo humano, social, económico y cultural.</p> <p>La pertinencia y relevancia, determinantes del valor de la educación en su relación con la sociedad y con la formación del sujeto</p> <p>La pertinencia se asocia con la necesidad de relacionar la formación con la práctica social. Una educación de pertinencia es aquella que busca que la educación sea útil a la sociedad, constituya factor de desarrollo humano y contribuya a formar la cultura para el trabajo, ya sea por la creación de competencias para la vida, para la cultura, el arte, la investigación, la ciencia, las profesiones, la acción social, para vincularse al mundo productivo, o por la capacidad de las instituciones escolares de enmarcar los programas académicos y las actividades de aprendizaje en la comprensión de las condiciones de su propio medio y sus necesidades, integrando en uno y otro caso las</p>	<p>Principios de la Política Educativa</p> <p>La gratuidad, elemento básico de justicia social</p> <p>La equidad, medio para evitar la segmentación social</p> <p>.</p> <p>La inclusión e integración educativa de poblaciones</p> <p>Programas y Proyectos:</p> <p>Política: Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor</p> <p>Una educación de calidad es aquella en que los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos aprenden en libertad lo que se les enseña y se les enseñan los conocimientos, valores, aptitudes y comportamientos que son esenciales para su existencia ciudadana y productiva.</p> <p>Programa: Transformaciones pedagógicas para la calidad de la educación</p> <p>La calidad de la educación depende, entre otros factores, de las posibilidades organizativas, técnicas y didácticas, cognoscitivas y pedagógicas desarrolladas en los colegios, así como de la voluntad política del Estado, los educadores, la familia, los educandos y las comunidades.</p>

	<p>visiones particulares con lo general, lo humano con lo disciplinar.</p> <p>El Programa de Calidad y Pertinencia de la Educación, La transformación pedagógica para la calidad de la educación, comprende la incorporación de la cultura del trabajo en el currículo; el establecimiento de un sistema de orientación vocacional; la renovación de los Proyectos Educativos Institucionales –PEI– y la implementación de enseñanzas complementarias en los colegios no articulados, en alianza con instituciones de Educación Superior y de educación para el trabajo y el desarrollo humano.</p> <p>Programas y Proyectos: 1. Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor Proyecto: b. Especialización de la Educación Media y articulación con la Educación Superior Las acciones a desarrollar en la Educación Media Especializada y en la Articulación de la Educación Media con la Superior son: Rediseñar el PEI, transformar el currículo fortaleciendo los avances de los diferentes colegios y adoptar las especializaciones o profundizaciones por áreas de enseñanza, articulándolas con la Educación Superior. Organizar el plan de estudios de la Educación Media por semestres y créditos académicos. Adecuar la organización administrativa y académica para la implementación de la Educación Media Especializada y la articulada con la Superior. Establecer los convenios con Instituciones de Educación Superior para el rediseño curricular, acompañamiento, implementación y seguimiento del programa. Incorporar la cultura para el trabajo y modelos de orientación vocacional y profesional a partir del ciclo cuarto (8º y 9º grados). Fortalecer los programas de articulación con el SENA y otras organizaciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano. Articular la Educación Media con el trabajo, en particular con los sectores productivos.</p>	<p>las transformaciones pedagógicas para la calidad de la educación comprenden dos elementos: uno, el de las condiciones y recursos materiales, y dos, el de las condiciones pedagógicas que tienen que ver con los contenidos y los métodos de enseñanza, las estrategias pedagógicas, la organización escolar, los espacios y los tiempos escolares, los ambientes de aprendizaje y enseñanza.</p> <p>Proyecto: c. Leer, escribir y hablar correctamente para comprender el mundo Los procesos de enseñanza y aprendizaje de la lectura y la escritura en la escuela deben orientarse como una herramienta para la vida que permita: leer y producir textos, leer y producir imágenes, apoyar y desarrollar la oralidad como fuentes del conocimiento, rescate de tradiciones culturales, construcción de valores.</p> <p>Proyecto: h. Fortalecer la formación ambiental para proteger y conservar la naturaleza</p> <p>Proyecto: i. Evaluación integral de la educación El propósito de este proyecto es consolidar el sistema integral de evaluación de la calidad educativa con el propósito de comprender procesos, resultados, condiciones e impactos y tomar decisiones fundamentadas sobre la política educativa de Bogotá. La política de evaluación busca fundamentalmente el conocimiento de los hechos educativos para introducir soluciones pedagógicas que conduzcan a obtener mejores resultados de la acción escolar.</p> <p>Las acciones del proyecto son las siguientes: Formular una propuesta de evaluación integral, dialógica y formativa de los aprendizajes de los estudiantes por grados y ciclos educativos. Desarrollar una propuesta de evaluación integral de la gestión institucional para los colegios de Bogotá. Diseñar una propuesta de evaluación de las prácticas pedagógicas de los docentes. Realizar el análisis y uso pedagógico de los resultados de las evaluaciones de los estudiantes. Realizar una muestra adicional de la prueba PISA en los años 2009 y 2012 en Bogotá. Realizar el Foro Educativo Distrital y la Cátedra de Pedagogía sobre aprendizajes de los estudiantes y evaluación integral en el año 2008.</p>
<p>Imagen</p>		<p>El modelo del sector: garantizar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de Bogotá las condiciones adecuadas para disfrutar del derecho a una educación de calidad que les sirva para el mejoramiento de la calidad de vida y que contribuya a la construcción de una ciudad más justa y democrática, pacífica y segura, incluyente y equitativa, en la que todos sus habitantes sean respetuosos de los derechos humanos, la diversidad y el pluralismo.</p> <p>Componentes básicos del modelo:</p> <p>a. Generar las condiciones para que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, desde los tres 3 años de edad accedan al sistema educativo y permanezcan en él, haciendo posible el derecho de los menores a</p>

		<p>disfrutar de la educación preescolar y de los jóvenes a vincularse a la Educación Superior; estas condiciones incluyen la gratuidad y acciones compensatorias contra la pobreza como salud, alimentación y nutrición. b. Impulsar transformaciones pedagógicas en los colegios para garantizar a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes el derecho a una educación que responda con calidad a sus intereses individuales y colectivos, mediante enfoques pertinentes, uso adecuado del tiempo escolar, la oferta de oportunidades educativas en tiempo extraescolar, la articulación de los diferentes niveles educativos, junto con acciones conducentes a que los padres y madres de familia y la sociedad en su conjunto asuman las responsabilidades derivadas del mandato constitucional de asegurar que los niños y las niñas ingresen de manera oportuna a la escuela y permanezcan en el sistema educativo hasta culminar su formación. c. Generar condiciones que garanticen el derecho a la educación a personas y poblaciones que requieren atención especial para superar la marginación o exclusión por razones de vulnerabilidad, discapacidad, excepcionalidad de talento y diversidad cultural, étnica, de orientación sexual e identidad de género. d. Impulsar la formación del espíritu científico y tecnológico, la capacidad de innovación, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para el aprendizaje y el trabajo en grupo. e. Promover la enseñanza y práctica de los derechos, deberes y valores humanos, la formación ética y moral, su ejercicio como parte de la cultura escolar y la formación para la práctica social.</p>
--	--	--

Fuente: elaboración propia con base en (Bejarano Mayorga. 2013: 169)

D8- Construcción de algoritmos e imágenes a partir de un instrumento de planificación y ordenamiento del sector educativo distrital desde la perspectiva de las acciones en Educación y su relación con el capital humano y la perspectiva de derechos. (Plan Maestro de equipamientos básicos)

Instrumento de planificación específico del sector educativo Distrital.		
Plan Maestro de equipamientos educativos del Distrito Capital- Decreto 449 de 2006	¿Qué es?	<p>ARTÍCULO 5. DEFINICIÓN. El Plan Maestro de Equipamientos Educativos es el instrumento de planificación que traza las estrategias para su dimensionamiento, en relación con las condiciones físico-espaciales de los ambientes educativos, la capacidad de cobertura de cada establecimiento y la cantidad y forma de localizarse en el territorio, para la consolidación de un sistema territorial del servicio educativo que esté en armonía con la estrategia de ordenamiento de la ciudad. Así mismo, define las escalas, los lineamientos generales de localización y las condiciones específicas de funcionamiento.</p> <p>ARTÍCULO 3. ÁMBITO DE APLICACIÓN. El Plan Maestro de Equipamientos Educativos se aplicará a los equipamientos públicos y privados, formales y no formales, localizados en el territorio del Distrito Capital, destinados a la formación intelectual, la capacitación y la preparación de los individuos para su integración a la sociedad. Agrupa, entre otros, las instituciones educativas para preescolar, primaria, secundaria básica y media, centros de educación para adultos, educación especial, de investigación, de capacitación ocupacional, de formación artística y de capacitación técnica.</p>
	Imagen	<p>ARTÍCULO 8. OBJETIVO GENERAL: El objetivo general del Plan Maestro de Equipamientos Educativos es consolidar el servicio educativo como un elemento estructurante del territorio, a través de la formulación de un sistema urbano integrado, factible y financieramente sostenible y de la definición de directrices y estrategias operacionales, para</p>

	<p>la construcción de ambientes escolares de cohesión y de inclusión social.</p> <p>ARTÍCULO 6. POLÍTICAS GENERALES: Son políticas generales del Plan Maestro, las siguientes:</p> <p>1. Política de cohesión del sistema general de equipamientos.</p> <p>El servicio educativo debe propender por la cohesión del sistema general de equipamientos de la ciudad. Se concibe al equipamiento educativo como agente de la consolidación de los sistemas generales del ordenamiento territorial, en virtud de que la educación es un servicio público de interés general, cuya infraestructura debe aportar al mejoramiento del bienestar colectivo.</p> <p>2. Política de reforzamiento de la visión territorial y articulación de los equipamientos educativos</p> <p>El Plan Maestro de Equipamientos Educativos busca consolidar un sistema de equipamientos educativos y orientar las acciones relacionadas con la construcción de infraestructura escolar para el fortalecimiento de lo público, para la articulación de la visión sectorial y para el desarrollo de la estrategia de ordenamiento del Plan de Ordenamiento Territorial.</p> <p>3. Política de fortalecimiento de la infraestructura escolar como construcción de ciudadanía.</p> <p>El Plan Maestro de Equipamientos Educativos debe contribuir a la formación de ciudadanía. Entiende la ciudad como escenario pedagógico y, por tal razón, dispone sus equipamientos para el encuentro de los ciudadanos y para el desarrollo de la vida colectiva.</p> <p>4. Política de expansión de la dimensión territorial de la educación.</p> <p>La dimensión territorial del servicio educativo debe trascender los límites de la edificación y contemplar la incidencia de los espacios físicos en el mejoramiento del ambiente escolar: desde el interior del aula hasta el entorno urbano y desde el edificio educativo hasta la estructura urbana de la ciudad.</p> <p>5. Política de integración de la escuela y la ciudad</p> <p>Las condiciones, valores, actividades y disposición física de la ciudad deben contribuir al enriquecimiento de la formación y aprendizaje de los y las estudiantes. Se debe facilitar la realización de expediciones escolares por los diversos escenarios educativos, culturales, científicos, ambientales y deportivos de la ciudad.</p>	
	Capital Humano	Sujetos de Derechos
	<p>TÍTULO III</p> <p>COMPONENTES Y ESTRUCTURAS DEL SERVICIO EDUCATIVO</p> <p>CAPÍTULO 1</p> <p>COMPONENTE URBANO REGIONAL</p> <p>ARTÍCULO 11. LA CIUDAD - REGIÓN Y EL SISTEMA EDUCATIVO. La política regional en educación deberá reforzar las centralidades, colaborar con la cohesión del territorio periférico, equilibrar las relaciones entre la población joven de diferentes condiciones económicas, las áreas potenciales de actividad productiva y el servicio educativo,</p>	<p>ARTÍCULO 6. POLÍTICAS GENERALES: Son políticas generales del Plan Maestro, las siguientes:</p> <p>2. Política de reforzamiento de la visión territorial y articulación de los equipamientos educativos</p> <p>El Plan Maestro de Equipamientos Educativos busca consolidar un sistema de equipamientos educativos y orientar las acciones relacionadas con la construcción de infraestructura escolar para el fortalecimiento de lo público, para la articulación de la visión sectorial y para el desarrollo de la estrategia de ordenamiento</p>

	<p>donde la educación técnica y no formal poseen potencial para la formación de los jóvenes y adultos.</p> <p>El Sistema Educativo se insertará en esta escala territorial a través de cuatro estructuras identificadas como articuladoras del ámbito regional: 1. Estructura productiva de la ciudad y la región; 2. Estructura y dinámica poblacional; 3. Sistema de movilidad de la ciudad y la región y, 4. Estructura territorial de la región.</p> <p>ARTÍCULO 13. LAS SUBREGIONES EN EL PLAN MAESTRO. Para efectos de la incorporación de la estrategia educativa en el ámbito regional, se propone la siguiente clasificación de los municipios de la región:</p> <p>2. Cabeceras municipales del anillo intermedio. Madrid, Tenjo-Tabio, y la red de cabeceras de Cáqueza. En estos municipios se ubicarían los equipamientos educativos de primaria, secundaria, y técnica y tecnológica agraria y agroindustrial, con el fin de complementar su propia demanda urbana y rural.</p> <p>3. Centralidades de integración regional: Delicias /Ensueño, Quirigua / Bolivia, Toberín / La Paz, Llanos /Nuevo Usme. En estas centralidades se fortalecerá la ubicación de los equipamiento de educación especializada, técnica - tecnológica, en relación directa con los centros sub-regionales de Zipaquirá, Soacha - Fusagasugá, Facatativá y Villavicencio, en los cuales se localiza también este tipo de equipamientos.</p>	<p>del Plan de Ordenamiento Territorial.</p> <p>3. Política de fortalecimiento de la infraestructura escolar como construcción de ciudadanía.</p> <p>El Plan Maestro de Equipamientos Educativos debe contribuir a la formación de ciudadanía. Entiende la ciudad como escenario pedagógico y, por tal razón, dispone sus equipamientos para el encuentro de los ciudadanos y para el desarrollo de la vida colectiva.</p> <p>5. Política de integración de la escuela y la ciudad</p> <p>Las condiciones, valores, actividades y disposición física de la ciudad deben contribuir al enriquecimiento de la formación y aprendizaje de los y las estudiantes. Se debe facilitar la realización de expediciones escolares por los diversos escenarios educativos, culturales, científicos, ambientales y deportivos de la ciudad.</p>
<p>Estructura de funcionamiento del Plan Maestro (ubicar los capítulos y sus enunciados importantes).</p>	<p>CAPÍTULO 2</p> <p>SISTEMA URBANO INTEGRADO DE EQUIPAMIENTOS EDUCATIVOS.</p> <p>ARTÍCULO 15. DEFINICIÓN. El Sistema Urbano Integrado articula y correlaciona los equipamientos educativos actuales y futuros en sus diferentes niveles y modalidades de servicio con la estrategia de ordenamiento territorial del Distrito Capital, para la consolidación de una oferta coherente y equilibrada en el territorio. Este sistema está integrado por estructuras y por instrumentos de planificación y gestión.</p> <p>ARTÍCULO 16. ESTRUCTURAS DEL SISTEMA. Las estructuras del Sistema Urbano Integrado de Equipamientos Educativos son las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La estructura del equipamiento educativo. 2. La estructura de relación entre los equipamientos educativos y otros equipamientos colectivos. 3. Las estructuras de espacio público y de movilidad urbana escolar. <p>ARTÍCULO 17. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL SISTEMA: Para la operación del Sistema Urbano Integrado se establecen los siguientes instrumentos de planificación y gestión:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Áreas Funcionales y de Gestión Educativas (AFE), 2. Planes Operacionales, 3. Proyecto urbano integral, 	

	4. Proyecto urbano arquitectónico del Nodo y 5. Asociaciones Institucionales Educativas
--	--

Fuente: elaboración propia con base en (Bejarano Mayorga. 2013: 180)

Bibliografía

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo.

Alvarez, J. E., & Socarrás, J. F. P. (2005). Élités, intelectuales y tecnocracia: calidoscopio contemporáneo y fenómeno latinoamericano actual. Red Colombia Internacional En: Revista No 62.

Aronson, P. (2007). El retorno de la teoría del capital humano. Fundamentos en humanidades, (16), 9-26.

Babb, Sarah. (2.005) "Del nacionalismo al neoliberalismo: el ascenso de los nuevos 'money doctors' en México", en: Estrada Álvarez, Jairo (ed.), Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina. Bogotá: Unibiblios

Babb, Sarah.(2.005a). "The rise of the new money doctors in Mexico", en: Epstein, Gerald, Financialization and the World Economy, Northampton: Edward Elgar Publishing

Banco Mundial (1990). La pobreza: informe sobre el desarrollo mundial. Washington, Oxford University press.

Banco Mundial (1991). El desafío del desarrollo económico: informe sobre el desarrollo mundial. Washington, Oxford University press.

Barnett, R. (2001). Los límites de la competencia. El conocimiento, la educación superior y la sociedad. Barcelona: Gedisa.

Bejarano Mayorga, C. (2013). Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de

gobierno, como instrumentos de acción pública. Tesis de maestría Universidad Javeriana, Bogotá.

Becker, G. (1983). *El Capital Humano*. Madrid: Alianza.

Bonal, X. (1998). *Sociología de la Educación. Una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas*. Barcelona: Paidós Ibérica.

Bonet, J., Pérez, G., & Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. Banco de la República. N 205, Julio, Cartagena.

Brunner, J. J. (2000). *Competencias de Empleabilidad*. Informe del Grupo de Estudios sobre Educación Superior y Sociedad, UNESCO y Banco Mundial, www.geocities.com/brunner.

Brunner, J. J. (2003). La educación al encuentro de las nuevas tecnologías. En: JJ. Bruner y J.C. Tedesco (editores). *Las nuevas tecnologías y el futuro de la educación*. IPE, UNESCO, Buenos Aires, Septiembre grupo editor.

Bruner, J.J. y Elacqua, G. (2003). Informe. *Capital Humano en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibañez, Escuela de Gobierno.

Cerquera, D., Jaramillo, P., & Salazar, N. (2000). La educación en Colombia: evolución y diagnóstico. *Boletines de divulgación económica*, No. 6. Departamento Nacional de Planeación.

Chávez, W. (2001). "El Acto Legislativo 012: Estímulo al financiamiento basado en la demanda". En: *Revista Educación y Cultura*, No. 58, octubre, Bogotá.

Coraggio, J.L. (1998). Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿Sentido oculto o problemas de concepción? En: *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Ed. J.L Coraggio y R.M. Torres. Buenos Aires-Madrid: Miño y Davila editores.

David, P., & Foray, D. (2002). Una introducción a la economía ya la sociedad del saber. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 171, 7-28.

Hall, P. (1993), "Policy paradigm, social learning and the state: the case of the economic policy-making in Britain", en *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, abril, IDEP, (1998).

Jaramillo, A. J. (1992). La apertura económica en Colombia. *Revista Universidad EAFIT*, 28(87), 15-32.

Javed, S., & Perry, G. (1998). Más allá del Consenso de Washington: la hora de la Reforma Institucional. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.

Jobert, B. (1997). Las políticas públicas: el estudio del Estado en acción. Tecnología Administrativa.

Jolly, J-F. (2010) ¿Existe un enfoque francés de política pública? En: Enfoques para el análisis de políticas públicas, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Jolly, J. F. (2012). La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas. Hacia una propuesta de esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio. En: Ensayos de políticas públicas 2. Bogotá.

Lescoumes, P. & Le Galès, (2009). Instrumento, en L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, J. I. Cuervo R., J.-F. Jolly, & D. Soto Uribe (Edits.), Diccionario de políticas públicas (A. C. González, J.-F. Jolly, V. Herrán Ocampo, & D. Soto Uribe, Trads.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Malmberg T. (1980) « Introduction » & « Basic concepts », Human territoriality. Survey of behavioural territories in man with preliminary analysis and discussion of meaning, Mouton, The Hague-Paris-New York, p.1-11.

Matus, C. (1987). Política, planificación y gobierno (Vol. Segundo borrador). Washington: Organización Panamericana de la Salud (OPS); Instituto Lationamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Monnet (2013),

Melo, L. (2005). Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública colombiana. Borradores de Economía, No. 381. Banco de la República.

Miñana, B, C. (2009). Sobre la nueva misión de la universidad: una exploración de las fuentes doctrinales de las recientes reformas En: La educación superior: tendencias, debates y retos para el siglo XXI: sostenibilidad y financiación. Univ. Nacional de Colombia.

Miñana, B, C. (2010). Políticas neoliberales y neoinstitucionales en un marco constitucional adverso. Reformas educativas en Colombia 1991-2010. En: Propuesta Educativa Número 34 – Año 19 – Nov. – Vol 2. - págs. 37 a 52

Monnet, J. (2013). El territorio reticular. Enfoques y métodos en estudios territoriales, 137-167.

Mora A.F. Y Martínez J.C. (2009). "La economía política de la educación. El caso de Bogotá." En: Colombia 2009. Ed: Unijus Universidad Nacional De Colombia Varios autores.

Muller, P. y Jobert, B. y (1987). L'État en action: Politiques publiques et corporatisme. Paris: Presses Universitaires de France.

Muller, P. (2002). Las políticas públicas, Bogotá, Universidad Externado.

Muller, P. (2003). "L'analyse cognitive des politiques publiques. Vers une sociologie politique de la action publique". Séminaire Mutation de l'État dans la société post-industrielle, Paris, 4 de noviembre.

Muller, P. (2006). Políticas públicas. Universidad Externado de Colombia, segunda edición en español, traducción de Jean- Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas a partir de Les politiques. Presses Universitaires de France, collection Que sais-je? No 2354, Sixieme edition, mai 2006. 12 de febrero de 2006.

Muller, P. (2009). Las políticas públicas. (J.-F. Jolly, & C. S. Vargas, Trads.) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Pérez, L. (2007). "Fortalecer el capital humano vs. Garantizar el derecho a la educación: dos lógicas de diseño e implementación de políticas educativas". En: Seis ciudades, cuatro países, un derecho: análisis comparativo de políticas educativas. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP, Bogotá.

Peña B, M. (2005), Aprendizajes sobre gestión educativa. La experiencia de Bogotá 1998 – 2003, Bogotá, Fundación Empresarios por la Educación.

Pineda, M. C. M, (2009). Políticas de financiación de la educación pública y movilización contra la reforma a las transferencias: el caso del Acto Legislativo 001 de 2001. En: Mora A.F. Y Martínez J.C. "La economía política de la educación. El caso de Bogotá." Colombia 2009. Ed: Unijus Universidad Nacional De Colombia Varios autores. (Puello, 2007: 94).

PNUD (1990). Informe sobre desarrollo humano. Oxford University press

PNUD (1991). Informe sobre desarrollo humano. Oxford University press

Puentes, D.F. (2009) El enfoque de derechos: Dimensiones y reconfiguraciones en el campo educativo. En: Mora A.F. Y Martínez J.C. "La economía política de la educación. El caso de Bogotá." En: Colombia 2009. Ed: Unijus Universidad Nacional De Colombia Varios autores.

Ramírez, M. T., & Téllez, J. P. (2006). La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX (No. 002992). Banco de la República.

Roth D., A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿ de la razón científica al arte retórico?. Estudios políticos.

Roth D., A.-N. (2009). Conceptos, teorías y heramientas para el análisis de las políticas públicas. En A.-N. Roth, Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación (págs. 17-56). Bogotá: Ediciones Aurora.

Roth D., A.-N. (Ed). (2010) Enfoques para el análisis de políticas públicas, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Sabatier, P. (1999)., "The need for better theories", en, Sabatier, P. (ed.), Theories of the policy process, Boulder, Co, Westview Press,

Salazar Vargas, C. (2008). Primera parte. Las Políticas públicas: nueva perspectiva de análisis. En C. Salazar Vargas, Políticas Públicas & Think Thanks (págs. 39 -369). Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.

Santamaría, Mauricio, Patricia Camacho y José Arias. (2001). "Exposición de motivos de la reforma a la Ley 60 de 1993. Sector educación y sector salud". Archivos de Economía No. 173, Departamento Nacional de Planeación – DNP.

Sarmiento, Á. Z., Jiménez, P. J. B., & Lozano, F. O. (2009). La educación superior: tendencias, debates y retos para el siglo XXI: sostenibilidad y financiación. Univ. Nacional de Colombia.

Sen, Amartya (1998). "Capital humano y capacidad humana". En: Cuadernos de Economía. Vol. XVII, No. 29. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Bogotá.

Sen, A. (1998). "*Capital humano y capacidad humana*". En: Cuadernos de Economía. Vol. XVII, No. 29. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Bogotá

Sennett, R. (2000). La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo. Barcelona: Anagrama.

Socarrás, J. F. P. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas Interpelación politológica. Ciencia Política, (3).

Schultz, T. W. (1983). La Inversión en Capital Humano. Educación y Sociedad, volumen 8, Nº 3.

Tedesco, J. C. (2000). Educar en la sociedad del conocimiento. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Tomasevski, K. (2004). El derecho a la educación en Colombia. Los derechos económicos, sociales y culturales: Informe de la relatora especial de Naciones Unidas. Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, democracia y Desarrollo.

Vergara, C. y Simpson, M. (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Estudio general sobre los antecedentes, diseño, avances y resultados generales del proceso de descentralización territorial en el Sector educativo. Archivos de Macroeconomía Departamento Nacional de Planeación No.168

Villalobos M, G., & Pedroza F, R. (2009). Perspectiva de la teoría del capital humano acerca de la relación entre educación y desarrollo económico. Tiempo de educar, 10(20), 273-306.

Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform. Latin American adjustment: How much has happened, 7, 7-20.

Referencias

Alcaldía Mayor, (2001). Plan Sectorial de Educación 2001 a 2004: "Formar Ciudad".

Aula Urbana (2014). Educación y políticas públicas. IDEP, No. 94

Concejo de Bogotá (1991), Acuerdo 08 de 1991.

Contraloría General de la República (1990). El Banco Mundial tiene la palabra. En: informe financiero. Febrero.

De las Américas, R. (1998). Declaración de Santiago. Santiago de Chile.

De las Américas, R. (1998). Plan de Acción de Santiago. Santiago de Chile.

El Espectador (2009). Abel Rodríguez renuncia a la secretaria de educación. En: <http://www.elespectador.com/articulo160044-abel-rodriguez-renuncia-secretaria-de-educacion>. Consultado el 3 de marzo de 2016.

Fundación Empresarios por la educación (2005). Un compromiso empresarial por la educación en Colombia. No.1, Julio.

Plan Nacional de Desarrollo (1991) Capitulo-III en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/gaviria_Estrategias_del_plan1.pdf. Consultado el 27 de septiembre de 2015.

Real Academia Española (2016). Definición. En: <http://www.rae.es/rae.html>. Consultado el 23 de marzo de 2016.

Ramírez, G. (2006). Actualmente ex Senadora de la República. Presidenta de FECODE. Periodo 2000-2002.

Rodríguez, A. (2016). Perfil: en: <http://www.abelrodriguezcespedes.com/documents/PERFIL%20DE%20ABEL%20ULTIMO%20Y%20DEFINITIVO%20PARA%20SUBIR%20A%20LA%20WEB.pdf>. Consultado el 2 de marzo de 2016.