

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN MEDIA ARTICULADA CON LA
EDUCACIÓN SUPERIOR EN BOGOTÁ: 2005-2008

NATALIA BERNAL SOTO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C, 2010

“Análisis de la Política de Educación Media Articulada con la Educación Superior en Bogotá:
2005-2008”

Monografía de Grado
Presentada como requisito para optar por el título de
Politóloga
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Natalia Bernal Soto

Dirigido por:
Germán Puentes González

Bogotá D.C.
Semestre II de 2010

*A Dios y a la Santísima Virgen María,
A mi mamá, que con su ejemplo me transmitió el amor que hoy siento por la educación.*

AGRADECIMIENTOS

Esta monografía, que era un requisito más de grado, se convirtió en toda una experiencia de vida. Desde el primer semestre de 2009 que empecé con mi proyecto de grado y con el empeño de trabajar este tema que me era cercano por la experiencia de mi mamá, docente de un colegio distrital, me fui encontrando con muchas personas que con sus pequeños o grandes aportes permitieron que me enamorara más de la educación.

Dar gracias, es tal vez una de las acciones más importantes para mí, por eso no dudaría en extenderme todo lo necesario; no obstante no está a mi discreción el hacerlo así que debo limitarme a estas líneas.

Siempre estarán para mí en orden de importancia Dios y la Virgen, fueron ellos los que en realidad me guiaron hasta aquí y pusieron en mi camino las personas correctas.

Gracias a mi familia, a mi mamá, que estuvo siempre presta a ayudarme y apoyarme en todo el proceso. Gracias a mi director de tesis, Germán Puentes, que desde el comienzo creyó en la importancia y pertinencia del tema; a Víctor Manuel Gómez y su equipo en el Instituto de Investigación en Educación de la Universidad Nacional, que fueron grandes aliados en el desarrollo de esta monografía.

Mis sinceros y merecidos agradecimientos a los directivos, docentes y estudiantes del Colegio Aldemar Rojas Plazas y de la Facultad de Tecnológicas de la Universidad Distrital; que estuvieron siempre dispuestos a recibirme y contarme sus experiencias. A Luis Garzón, que amablemente me permitió participar de su clase en la Universidad del Rosario todo un semestre y me facilitó contactos dentro de la Secretaría de Educación.

A Teresa Salguero, docente que me presentó al concejal Wilson Duarte, me invitó a participar en los debates del Concejo de Bogotá sobre el tema, y me facilitó documentos valiosos.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. ENFOQUES TEÓRICOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN MEDIA ARTICULADA CON LA EDUCACIÓN SUPERIOR	5
1.1 FORMULACIÓN.	5
1.2 IMPLEMENTACIÓN	13
1.3 EVALUACIÓN	17
2. ALGUNOS PROBLEMAS Y EFECTOS NEGATIVOS DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN MEDIA ARTICULADA CON LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN BOGOTÁ.	21
2.1 FORMULACIÓN	21
2.2 IMPLEMENTACIÓN	26
2.3 EVALUACIÓN	31
3. ANALISIS DE LA RELACIÓN ENTRE LA AUSENCIA DE ENFOQUES TEÓRICOS APROPIADOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y LOS RESULTADOS O EFECTOS NEGATIVOS DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN MEDIA ARTICULADA CON LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN BOGOTÁ.	34

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

41

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Entrevista realizada a Yadira Mina

Anexo 2. Entrevista realizada a Martha Barrera

Anexo 3. Entrevista realizada a docentes del Colegio Aldemar Rojas Plazas

Anexo 4. Entrevista realizada a Marcela Martínez

Anexo 5. Entrevista realizada a estudiantes

Anexo 6. Debate en el Concejo de Bogotá

INTRODUCCIÓN

La falta de oportunidades en el acceso de los jóvenes bogotanos a la educación superior ha sido una problemática siempre presente. Si bien por un lado los esfuerzos de los últimos gobiernos distritales por aumentar los niveles de participación de los niños y jóvenes en la educación básica y media en el distrito han sido significativos (ampliación de cupos a través de la construcción de nuevos colegios públicos, gratuidad de la educación, comedores escolares, subsidios, entre otros), el número creciente de estudiantes bachilleres no tiene aún oportunidades concretas de educación superior que les permitan acceder al mercado laboral y mejorar su calidad de vida. Evidencia de esto es que la tasa bruta de cobertura de educación superior (matrícula en pregrado/población de 17-21 años) a nivel nacional fue de 35,5% en el 2009, y la tasa de absorción de 67,5% (435.175 estudiantes nuevos en pregrado/evaluados ICFES) en el 2008, según datos del Ministerio de Educación.¹ La tasa de cobertura según cifras del año 2006 ubica a Colombia en el puesto 13 entre 27 países (los que presentan información) de América Latina y el Caribe según información de la CEPAL.²

En este contexto nace la Política de Educación Media Articulada con la Educación Superior en Bogotá –EMAES- desarrollada en el Plan Sectorial de Educación -PSE- 2004-2008 y extendida hasta el día de hoy en el PSE 2008-2012. Esta política, que desde su formulación se propuso grandes objetivos como la articulación en 60 colegios distritales de la Educación Media con la Superior en programas de educación técnica, tecnológica y profesional, ha pretendido transformar los colegios articulados a nivel pedagógico, administrativo, físico y organizacional de tal forma que los estudiantes de 10° y 11° desarrollen contenidos de educación superior y puedan vivir un proceso de transición mucho más fácil y rápido entre la educación media y la superior.

Así, esta política promueve la semestralización, la adopción del sistema de créditos y los ciclos propedéuticos desde la media y facilita la adopción de convenios

¹ Comparar Ministerio de Educación Nacional-Subdirección de Desarrollo Sectorial. “Estadísticas de educación superior”, 2009. p. 1. Documento Electrónico.

² Comparar Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas. “Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe”, 2008. Documento Electrónico.

entre los colegios y algunas instituciones de educación superior que faciliten la reestructuración de los programas académicos según las necesidades de los programas de educación superior, para finalmente posibilitar la homologación de contenidos de la una a la otra.

Sin dejar de lado los grandes y loables objetivos de esta política, a lo largo de su implementación se han presentado varios problemas y efectos negativos que han sido causa de debate en la comunidad académica y que se convierten en motivo del presente trabajo. De esta forma, esta monografía aborda el tema de la educación, esencial para el desarrollo y cumplimiento de principios constitucionales como la democracia, la participación, el pluralismo, el trabajo y la solidaridad; pero además hace un análisis crítico del proceso de implementación de la política pública de EMAES, a la luz de diferentes enfoques teóricos como las herramientas que le permiten a las autoridades públicas tomar decisiones y generar con base en estas los impactos y efectos deseados en la sociedad.

No se busca aquí, definir el triunfo o fracaso de la política de EMAES con base en sus impactos finales, sino reconstruir los efectos negativos generados, para estudiarlos a la luz de las teorías sobre políticas públicas en sus diferentes fases: formulación, implementación y evaluación. De allí que este trabajo no vaya en contravía de los ajustes que se pueden generar a la política, sino que antes bien los justifica en aras de mejorarla y adecuarla de tal forma que coincida con las necesidades reales de la población, y con los objetivos y principios del Estado social de derecho.

La pregunta de investigación planteada para el desarrollo de este trabajo es, *cuáles han sido los efectos generados por la Política de Educación Media articulada con la Educación Superior en Bogotá 2005-2008*, y la hipótesis que se propone como respuesta es que, *los efectos de la Política de Educación Media articulada con la Educación Superior han sido negativos por la ausencia de enfoques teóricos apropiados en la formulación, implementación y evaluación de la política pública a la misma.*

Si nos centramos en el análisis de políticas públicas, encontramos que todos los momentos que rodean una política son de gran importancia y deben considerar (si bien no siempre explícitamente) algunos enfoques teóricos que permitan a la autoridad pública tomar decisiones y generar con base en estas, efectos deseados en la sociedad.

Tanto en la formulación como en la implementación y la evaluación, la administración se vale de estos enfoques, herramientas o formas de tomar decisiones, o las toma, sin percatarse de que en ellas está impregnada una forma de hacerlo.

Esta forma de tomar las decisiones marca el punto de partida para el desarrollo del análisis. Afirmar que los efectos han sido negativos, no significa necesariamente que la política como tal lo sea, sino más bien, que las herramientas utilizadas para su desarrollo no han sido las más adecuadas. En este orden de ideas el objetivo general apunta a *determinar la relación entre los enfoques teóricos de formulación, implementación y evaluación de la política pública, y los efectos negativos de la Política de Educación Media articulada con la Educación Superior*. Guiados por este gran objetivo los tres capítulos del trabajo se desglosan como sigue:

En el primer capítulo se hace un esfuerzo por precisar si se han aplicado, y cuáles han sido los enfoques teóricos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas presentes en la política de Educación Media Articulada con la Educación Superior en Bogotá. Se presentan los distintos momentos de la política, tratando de develar en cada uno las estrategia utilizadas por la administración y las respuestas de la comunidad académica a estas.

El segundo capítulo busca identificar los principales efectos negativos de la política de Educación Media articulada con la Educación Superior en Bogotá en cada una de sus fases; partiendo de las fuentes primarias y secundarias, pero haciendo un especial énfasis en las entrevistas realizadas y en el caso del Colegio Aldemar Rojas Plazas –ARP-.

Finalmente el tercer capítulo, analiza la relación entre los resultados de los dos primeros capítulos, es decir, entre la ausencia de enfoques teóricos apropiados de política pública y los resultados o efectos negativos de la política de Educación Media articulada con la Educación Superior en Bogotá. Propone el análisis de otros enfoques teóricos, sus ventajas frente a la política de EMAES y la forma en la que hubieran podido aportar a la disminución de los efectos negativos de la política. En las conclusiones y recomendaciones, el lector encuentra el sustrato y los resultados del análisis, que deben ser vistos como aportes que a través de las entrevistas y la documentación escrita, han

hecho distintos actores al proceso de la política, y no como resultados exclusivos de la autora.

Vale la pena resaltar algunos de los principales inconvenientes en la recolección de la información, como el hecho de no contar con fuentes precisas que aborden con claridad cada una de las fases de la política. En especial en el caso del proceso de evaluación de la política que en términos documentales es casi nulo hasta el momento de la realización de la monografía. No obstante, estas dificultades se subsanaron en algunos casos con la utilización de métodos de recolección y análisis de información no solo cuantitativos sino cualitativos, haciendo especial énfasis en los segundos a través de fuentes primarias como las entrevistas realizadas a la población objetivo de la política.

Con respecto al periodo de estudio propuesto en el proyecto de monografía, 2005-2008, el desarrollo de la monografía también incluye análisis de los años 2009 y parte del 2010.

Para concluir, este trabajo busca servir de interrogante a las autoridades públicas, en torno a la forma como se ha venido desarrollando el proceso de implementación de la política de EMAES; no pretende ser un compendio de errores sino más bien una serie de críticas a la luz de las teorías sobre formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, que sirvan en un futuro para tomar mejores decisiones en el marco del Estado social de Derecho.

1. ENFOQUES TEÓRICOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN MEDIA ARTICULADA CON LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Éste capítulo en concordancia con el primer objetivo específico de esta investigación, precisa los enfoques teóricos de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas aplicados o tenidos en cuenta en la política de Educación Media articulada con la Educación Superior en Bogotá.

Conocer los enfoques teóricos asumidos por las autoridades públicas en las diferentes fases de la política pública, permite además verificar la ausencia de otros enfoques, de tal manera que se pueda analizar en los capítulos posteriores si es esta ausencia o no, la causa de algunos de los problemas y efectos en algunos casos negativos de su implementación.

Este capítulo está subdividido en tres fases que equivalen a la subdivisión del proceso de una política en formulación, implementación y evaluación (similar al policy cycle de Jones, 1970). Aunque cada una de estas fases tiene unas características y tiempos diferentes, la subdivisión propuesta se plantea con el fin de simplificar y a la vez organizar el análisis a realizar y no pretende ser una separación estricta que se siga de un orden cronológico cerrado desde la formulación hasta la evaluación, sino que pretende más bien organizar las ideas de tal forma que se permita una interacción e interrelación entre las fases, como fuente principal de análisis.

1.1 FORMULACIÓN

El asunto de precisar qué enfoques teóricos han tenido cabida en el proceso de formulación de la política de EMAES, empieza por abordar cómo y por qué el tema de la educación media y su interface con la superior se torna problemático, de tal forma que las autoridades públicas en este caso el gobierno local y la SED, lo incluyen en la agenda política. La identificación del problema, las necesidades o en últimas las demandas de la

sociedad no son siempre sencillas y más aún su priorización es el resultado de distintas percepciones o posiciones de la administración.

En muchos casos, como en el de nuestro país “el ciclo de la política pública inicia con los programas de gobierno de los candidatos a los cargos gubernamentales. Los candidatos realizan una primera selección de problemas de acuerdo con su formación, con su ideología, con su sensibilidad”³. Estos programas de gobierno que se incluyen posteriormente en los Planes de Desarrollo y en nuestro caso en el Plan Sectorial de Educación, son la base para la formulación de las políticas públicas y la priorización de la agenda que busca desarrollar cada gobernante o administración específica.

En este orden de ideas, el primer documento oficial que hace referencia a esta problemática es el Acuerdo No. 119 de 2004 por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008 en el que se plantea atender “la educación técnica y comunitaria, y el fortalecimiento de los lazos entre la formación escolar, el entorno de vida de los jóvenes y las oportunidades laborales y productivas que les brindará posteriormente la ciudad, al adecuar la oferta educativa para hacerla más pertinente a esas necesidades laborales, productivas y sociales”. Así, dentro del programa de *Más y mejor educación para todos y todas* (establecido como el segundo en orden de prioridades en este mismo Plan) el Gobierno Distrital se propone las siguientes metas relacionadas con la EMAES:

- Generar 15.000 nuevos cupos para jóvenes en educación oficial media y tecnológica mediante la reconversión de establecimientos existentes en instituciones de educación media y tecnológica.
- Gestionar 5000 nuevos cupos en la Universidad Distrital para programas de educación tecnológica y profesional y aumentar el número de becas de excelencia para estudiantes de estratos 1 y 2.

Este programa y metas se asignan a la SED y por lo tanto aparecen en el Plan Sectorial de Educación (PSE) 2004-2008 Bogotá: Una gran escuela para que niños, niñas

³ Ver Roth, André-Noel. “Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado”. En: Cuervo, Jorge; François Joly. (ed.) *“Ensayos sobre políticas públicas”*, 2007. p. 52.

y jóvenes aprendan más y mejor, como un proyecto a desarrollar, dentro del programa Educación para jóvenes y adultos. En este aparece el proyecto de *articulación de la educación media con la educación superior y el mundo del trabajo*, como una forma de superar la profunda brecha existente entre la educación media y la educación superior y se plantean los retos del programa, “uno, aumentar las posibilidades de acceso de los más pobres a la educación técnica, tecnológica y universitaria, y segundo, reorientar la educación media hacia una formación para el trabajo, integrada a la educación superior”⁴.

Pero, ¿Qué factores y/o actores incentivaron esta política planteada en el Plan de Desarrollo y el Plan Sectorial de Educación? ¿Esta política es acaso el resultado de una decisión exclusiva de la administración en la que ésta identifica el problema, formula soluciones y elige una en particular?

Precisamente, los factores que influyen la política pública, según Alejo Vargas “nos permiten entender por qué un gobierno adopta una decisión en un momento determinado y no adopta otra”⁵, es decir, porqué la administración distrital en cabeza de la SED, escogió la política de EMAES, y no la instauración de los grados 12 y 13 o el fortalecimiento de la oferta de educación superior pública, por poner algunos ejemplos. Así podríamos decir que algunos de los factores más relevantes son: el contexto internacional determinado, el tipo de régimen político existente y las dimensiones espacial y temporal en las que se ubica la política en cuestión.

En cuanto a la política vista desde un contexto internacional resulta interesante evidenciar como esta responde a una serie de lineamientos promovidos por organismos internacionales y asumidos por el gobierno nacional.

Para nadie es un secreto que, en materia educativa como en muchas otras, el gobierno de Uribe Vélez ha continuado las políticas señaladas para América Latina por el Consenso de Washington. Con diferencia de matices, el sendero procede del gobierno de César Gaviria, pasa tibia y contradictoriamente por el de Ernesto Samper, se consolida con Pastrana y continúa bajo la dirección de Uribe [...] Las decisiones, desde luego, no ocurren en el ámbito nacional. Se imponen a través de instituciones con funciones de regulación supranacional como el FMI y el Banco Mundial, especialmente.⁶

⁴Ver Secretaría de Educación de Bogotá. “Plan Sectorial de Educación 2004-2008 Bogotá: Una gran escuela para que niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor”, 2004. p. 50. Documento electrónico.

⁵ Ver Vargas, Alejo. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, 1999. p. 61.

⁶ Ver Atehortúa, Adolfo. “La “revolución educativa”: transcurso, resultados y perspectiva”. *Análisis Político*. n° 57, (mayo-agosto 2006). p. 133.

De los diez puntos que el Consenso de Washington plantea a los países de América Latina, como reformas para salir de la crisis de la deuda, resaltan frente al tema de la educación tres: el reordenamiento de las prioridades del gasto público, la liberalización del comercio y las privatizaciones.

Estos puntos se traducen como la solución a la crisis que viven los países y en este caso sus sistemas educativos. El primero de ellos, que pretendía una reducción de los gastos públicos improductivos para orientar las prioridades a áreas como la salud y la educación, se reflejó en reducciones generalizadas del gasto social afectando drásticamente la educación pública, pero además como bien afirma Pablo Gentili:

La reducción del gasto público ha sido acompañada de la implementación de un riguroso programa de privatizaciones, no sólo de las empresas productivas del Estado, sino también del sistema de seguridad y bienestar social y de una progresiva transferencia a los usuarios de los costos vinculados a su financiamiento. La educación, en este marco, fue uno de los sectores más fuertemente sometidos al ajuste impulsado por dichas políticas.⁷

Si bien no podría decirse que las decisiones sobre política pública son impuestas, si es evidente que estos parámetros externos tienen un alto grado de influencia sobre las decisiones que se adoptan o se prefieren por encima de otras, tanto en el nivel nacional como en el local. A pesar de que la política de EMAES no es la única en torno al tema de la educación media y superior propuesta por la SED, las demás se ven igualmente enmarcadas y permeadas por este mismo contexto:

Nuestros jóvenes de la educación media, próximos bachilleres requieren contar hoy con amplias oportunidades entre las cuales la Dirección de Educación Media y Superior de la SED atiende 5 estrategias relacionadas a: Educación Media Especializada, articulación con el SENA, articulación de la Educación Media con la Educación Superior, Promoción de Fondos de Financiación, de Subsidios y becas, y, Articulación con el sector socio productivo.⁸

Este énfasis que las distintas estrategias propuestas por la SED dan por un lado a la articulación con el sector socio-productivo, y por otro a la financiación de la demanda educativa (en contraposición al fortalecimiento de la oferta pública), coincide con los parámetros impuestos por el Consenso de Washington, en el que se promueve la privatización de las empresas públicas y en general la autonomía del mercado frente al

⁷ Ver Gentili, Pablo. “El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América latina”. *Neoliberalismo vs. Democracia*. 1998. p. 13.

⁸ Ver Secretaría de Educación-Dirección de Educación Media y Superior (SED-DEMYS). “Educación Media y superior: lineamientos estratégicos y operativos de la política de Educación Media articulada con la Educación Superior”, Marzo 2009.

Estado, reduciendo y limitando cada vez más su papel, incentivando más la financiación y subsidios a la demanda que a la oferta y finalmente subordinando el sistema educativo a las demandas del mercado de trabajo.

El factor externo denominado también modelo de agenda internacional (Cuervo, 2007) ó modelo de acción corporativista silenciosa (Roth, 2002), es el claro reflejo de cómo los organismos internacionales, “para avalar la capacidad de endeudamiento de los países, determina el margen de maniobra de los estados en materia económica y en materia social, y el proceso de formación de políticas públicas está condicionada a dichas exigencias”⁹.

Pero a pesar de la fuerte influencia del contexto internacional y en este caso particular de los organismos internacionales y sus directrices, ¿se puede afirmar que esta política ha sido el resultado de una acción impositiva por parte del Estado; es decir que “son las autoridades públicas quienes moldean las necesidades [y] la oferta gubernamental estructura y condiciona las necesidades de acción pública que experimenta la población?”¹⁰.

De poder afirmarse esto estamos frente a una *tiranía de la oferta* que como bien la explican Meny y Thoening se inscribe en un espacio en el que lo de arriba condiciona lo de abajo, es decir, en la que no necesariamente la demanda precede a la oferta sino al contrario. No obstante es necesario analizar otros de los factores que influyen la política pública propuestos por Vargas, como el ámbito interno de la política marcado por el régimen político y que podría significar un *ascenso democrático representativo* de la política

La inclusión de los parámetros y derroteros sentados por el Plan Nacional Decenal de Educación –PNDE-, que expresa la voluntad educativa de los colombianos a través de su participación directa en la formulación de propuestas, acciones y metas que permitan tomar las decisiones pertinentes para avanzar en las transformaciones que la educación necesita; parece ser un ejemplo de esta forma de formulación y ascenso democrático de la política de EMAES.

⁹ Ver Salazar, Carlos. *Las políticas públicas*. 1999. p. 147.

¹⁰ Ver Meny, Yves y Thoening Jean-Claude. *Las Políticas Públicas*. 1992. p. 111. Los signos de interrogación fueron puestos por la autora de esta monografía.

Según el artículo 72 de la Ley General de Educación, el PNDE “incluirlá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo [...] será evaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo”¹¹. Así el último PNDE 2006-2016 en el que participaron 19.588 colombianos plantea la necesidad de:

Disponer condiciones políticas, normativas, financieras, administrativas y pedagógicas para que los estudiantes de educación media accedan a programas pertinentes a los contextos locales, regionales, nacionales e internacionales y que permitan la articulación con la educación superior, el SENA, y los sectores solidario y productivo; y ofrecer una educación de calidad para que sus egresados sean competentes y por ende incluidos en el mundo laboral, en concordancia con las exigencias de la globalización.¹²

La participación de los ciudadanos de forma presencial, virtual y mediática como alternativas para el debate público, en el contexto de un régimen político democrático en el que se permite la movilización y participación de los actores sociales en la definición de sus necesidades, y posibles soluciones; permite abordar el tema de la formulación y la inscripción de la problemática en la agenda política, según un enfoque de *modelo de la demanda* en términos de Roth o de *ascenso democrático representativo* en palabras de Meny y Thoening.

No obstante la atención debe posarse entonces a determinar si esta participación se limita a la identificación de las problemáticas principales para su inclusión en la agenda, o si también incide en la escogencia de las posibles soluciones. Esta cuestión parece resolverse a simple vista con la enunciación del alcance del PNDE, que lo define como “referente obligatorio de planeación para todos los gobiernos e instituciones educativas y de instrumento de movilización social y política en torno a la defensa de la educación”¹³.

Queda claro, al menos implícitamente que a través del PNDE los ciudadanos participan en la formulación de los principales aspectos o desafíos de la educación que servirán de ruta, horizonte y referente para la planeación que sobre este aspecto realice

¹¹Ver Congreso de la República. Ley General de Educación 115 de 1994. Artículo 72.

¹² Ver Plan Decenal de educación. “Aportes del Plan Nacional Decenal de Educación 2006 -2016 al tema Articulación entre la educación básica y superior”. Consulta electrónica.

¹³ Ver Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016. “Compendio general, pacto social por la educación”. Consulta electrónica.

cada gobierno, pero esto no significa en ninguna medida una participación en torno a las respuestas que deberá dar la administración a estas demandas.

Según el documento Educación Media y superior: lineamientos estratégicos y operativos de la política de Educación Media articulada con la Educación Superior,

En el año 2004 la comunidad académica del CED Aldemar Rojas Plazas avanzó en el proceso de transformación y fortalecimiento de la Educación Media, contando con el acompañamiento de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Producto de ese proceso se plantearon “20 tesis sobre la proyección institucional de la Educación Media”, que se constituyeron en un referente para la formulación de política en este nivel de educación. [...] Desde el ámbito académico, la SED adelantó con la Universidad Distrital y con el concurso de las comunidades educativas respectivas, la caracterización de 10 Instituciones de Educación Distrital –IED–, para determinar las condiciones de transformación y fortalecimiento de la Educación Media, en una perspectiva de Educación Superior.¹⁴

No obstante según lo expresado por los entrevistados, entre ellos docentes, estudiantes y directivos del Colegio ARP y la Universidad Distrital –UD–, la SED no llevó a cabo ningún proceso participativo de formulación de la política. Cuando se les preguntó a varios de los entrevistados por la forma como habían conocido la política o por la proveniencia del modelo y los parámetros de este, sus respuestas apuntaron a que su participación en la formulación de la política era nula y que habían conocido de la política cuando ya estaba presta a ser implementada.

Yadira Mina coordinadora de Articulación en el Colegio Aldemar Rojas Plazas, al ser preguntada por si los parámetros de la política fueron planteados por el colegio y la UD, responde: “No, fue planteado desde antes por la SED y la UD, cuando llegaron al colegio a contar el modelo con estos beneficios y por eso fue bien recibido; pero a medida que fue pasando el tiempo nos dimos cuenta que esas bondades no se las iban a cumplir a nuestros jóvenes”¹⁵. También Marcela Martínez antes docente y hoy Decana de la Facultad Tecnológica de la UD afirmó que su primer contacto con la articulación

fue en un seminario de la Universidad Pedagógica sobre la política de articulación de la educación media con la superior, allí me encontré con la sorpresa de lo que se estaba vendiendo a la comunidad: que los programas de tecnológicas iban a entrar en un proceso de articulación donde todos los estudiantes en el marco de este convenio iban a tomar algunas asignaturas adicionales para que al salir de once entraran a 3° o 4° de tecnología en la UD” y agrega “para mí fue sorprendente porque estuve y participé en el diseño curricular de la facultad tecnológica y no veía viable el proceso que se estaba planteando.”¹⁶

¹⁴ Ver SED-DEMYS. “Educación Media y superior: lineamientos estratégicos y operativos de la política de Educación Media articulada con la Educación Superior”. p. 11

¹⁵ Ver Entrevista realizada a Yadira Mina, Coordinadora de articulación Colegio ARP.

¹⁶ Ver Entrevista realizada a Marcela Martínez, Decana de la Facultad Tecnológica de la UD.

Algunos de los maestros del Colegio ARP afirman que la política fue una imposición por parte de la SED, y que nunca se les consultó o se les permitió participar en esta. Martha Barrera docente antigua y hoy orientadora en este colegio dice:

Lo que no entiendo yo es que todos los votes que dimos, se acabaron todas las especialidades, Secretaria determinó que especialidades quedaban aquí, pero en ningún momento a nosotros nos consultaron o preguntaron, sencillamente nos dijeron lo que quedaba. A nadie tuvieron en cuenta para decir si se justificaba dejar una opción fuerte, [...] finalmente todas las vueltas que dimos para llegar a tener convenio con la Distrital y para tener convenio con el SENA, que era un convenio que teníamos hace tiempo y mucho más estructurado y fructífero.¹⁷

Según otro docente “la participación de los maestros se ha dado pero en la parte operativa, no en la parte decisoria, o sea que es democracia deliberativa pero no democracia participativa”¹⁸.

Estos antecedentes y evidencias de la formulación nos permiten observar que si bien en esta fase de la política están implícitos tanto un enfoque de la demanda, en el que los ciudadanos hacen parte de la inclusión de un tema o problemática en la agenda política, a través del PNDE y a partir de la elección de un candidato y su programa de gobierno; su participación se ha visto limitada. Así, en cuanto en la determinación y formulación final de la política, tienen un papel mucho más relevante las instituciones internacionales como en un modelo de tiranía de la oferta en el que es la administración misma quien decide en últimas la forma de abordar el problema y la solución final.

Las fuentes primarias permiten vislumbrar un problema de la implementación, en el que, mientras la inclusión de la problemática en la agenda política ha contado con la participación de la ciudadanía, la concreción de de la solución y su aplicación práctica nada ha tenido que ver con una especie de consenso en su formulación y ha sido más el resultado de una serie de imposiciones por parte del gobierno distrital en cabeza la SED.

Del proceso de formulación de la política pasamos al proceso de implementación de la misma para intentar develar los diferentes enfoques teóricos que implícita o explícitamente han dado forma a esta etapa de la política de AEMS.

¹⁷ Ver Entrevista realizada a Martha Barrera, Orientadora Colegio Aldemar Rojas Plazas.

¹⁸ Ver Entrevista de los docentes Colegio Aldemar Rojas Plazas.

1.2 IMPLEMENTACIÓN

Entre la fase de formulación y la de implementación de la política pública no hay una línea divisoria bien definida, por el contrario nos encontramos con que algunos de los enfoques que se aplicaron a la primera se extienden a la segunda y viceversa.

En este orden de ideas mientras la formulación esta nutrida principalmente por fuentes secundarias como los planes de desarrollo y sectoriales de educación, que poseen los enunciados de la política en términos generales; la implementación va a tomar como punto de partida la forma como estos se materializan. Las fuentes que la nutren serán entonces los ‘lineamientos de la política’, los decretos reglamentarios, los convenios y demás documentos que hacen referencia a la misma; pero en especial la aplicación de estas en el terreno, y la manera como la administración percibe que se debe dar la intervención de los ejecutores en el desarrollo de la política.

La implementación de una política supone un momento de gran importancia, pues es este en el que se generan las acciones concretas, se ejecutan y se ponen en práctica las decisiones y directrices de la formulación. Guiar este análisis hacia cuáles han sido los enfoques de política pública presentes en este momento, partirá de la pregunta acerca de, cómo se implementó la política EMAES y que parámetros o principios siguió la SED en el proceso.

Empezaremos siguiendo en términos cronológicos el desarrollo de la política que veníamos desglosando en la fase de formulación, que pasó por ser enunciada en el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008, y posteriormente desarrollada en el Plan Sectorial de Educación (PSE) 2004-2008 Bogotá: Una gran escuela para que niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor.

Como primer antecedente de la fase de la implementación, el 5 de Diciembre de 2005 aparece el convenio interadministrativo de asociación y cooperación 174, por medio del cual la Universidad Distrital y la SED se proponen “implementar el modelo de Institución de Educación Media y Superior Técnica y Tecnológica en colegios seleccionados por la SED”. Este convenio se presenta como el resultado del trabajo de

elaboración y diseño del modelo de Institución de Educación Media y Superior Técnica y Tecnológica realizado durante los años 2004 y 2005.

El convenio 174, pone como principales ejecutores de esta política, por una parte a la UD y la misma SED y por otra a los colegios mencionados en el convenio; así dentro de los objetivos del convenio, este menciona: “La implementación del modelo comprende: a. La realización de la propuesta de transformación de la Educación Media con proyección a la articulación con la educación tecnológica del nivel superior, en el CED Aldemar Rojas Plazas, Colegio Julio Flórez y Colegio Camilo Torres”¹⁹.

En este sentido, si bien en el mismo convenio y en posteriores documentos de la SED, se plantea la etapa de la implementación como un proceso participativo en el que se tienen en cuenta los distintos actores o sujetos de la política, la práctica y experiencia de los mismos muestra otra realidad distinta a la planteada.

Lo que se presenta en este modelo de implementación es el desarrollo implícito de un enfoque top-down (de arriba abajo), en el que:

Quien decide asigna al ejecutor una tarea sobre la base de criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad; la política pública se comunica y confía al ejecutor bajo la forma de interacciones específicas detalladas, procedimientos operacionales y programas de actividad; [y] el ejecutor pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por el decisor.²⁰

Esto es, la administración entiende la política como preexistente a la implementación, lo cual le resta importancia al papel de los ejecutores o personas encargadas de implementarla. Este tema fue fuertemente destacado por varios de los entrevistados al mencionar, que la respuesta de la administración a muchas de sus inconformidades con el proceso de implementación de la política de articulación, fue dar a entender que los ciudadanos al haber elegido como alcaldes a Luis Garzón y a Samuel Moreno habían avalado sus proyectos y con estos la EMAES. Esta actitud de la administración la confirmó el subsecretario académico de la SED, Jaime Naranjo al afirmar que:

Nosotros tenemos que repensar nuestro concepto de democracia. Estos programas los aprobé en el plan de gobierno que presentó el candidato Lucho Garzón, y luego Samuel Moreno, los que no querían esto, perdieron, me muero de la pena. Luego está el Plan de Desarrollo Distrital

¹⁹ Ver Convenio interadministrativo de asociación y cooperación 174 de diciembre de 2005.

²⁰ Ver Meny, Thoenig. *Las Políticas Públicas*. p. 159

de obligatorio cumplimiento, luego está el Plan Sectorial, y en este la mayoría, los padres de familia en Pleno aprobaron esto²¹.

Esta visión pone de relieve que la implementación de la política a ojos de la administración no persigue ningún proceso de retroacción, y presenta a los actores como neutros y pasivos, limitándolos a obedecer las decisiones de los administradores, ubicados en la parte superior de la pirámide jerárquica y centralizada que se supone la implementación. Este enfoque de política pública centrado en el modo de autoridad racional representado por la burocracia, desconoce que, “lo que sucede en la base de la maquinaria piramidal es mucho más complicado de lo que cree la cumbre” (Meny y Thoenig, 1992)

Este principio de actuación, se ratifica si observamos que la administración buscó disminuir los efectos negativos y problemas de la ejecución, intentado que la política tuviera éxito. Meny y Thoenig plantean dos formas de llevar a cabo este cometido: por un lado “la necesidad de los decisores de respetar de antemano o ganar para su causa a los actores e intereses que ocuparán un lugar clave en el momento de la ejecución; y el hecho de realizar concesiones, de eliminar la posible oposición de los que se verán afectados por la ejecución y que pueden alborotar políticamente en esa etapa del proceso”²².

Estas dos formas fueron utilizadas al menos implícitamente por la SED, cuando, en primera instancia buscaron ganarse el apoyo de rectores y coordinadores de articulación, sin importar la opinión o posición de la demás comunidad académica; y en segunda instancia con la eliminación de la oposición que fue surgiendo en los colegios a través de la figura de los traslados discrecionales y la amenaza constante a la disidencia de los maestros y estudiantes. En el caso del ARP, los maestros entrevistados manifestaron que los traslados habían incidido mucho sobre la oposición, en la medida en que las directivas de la institución iban trasladando por falta de carga horaria a los maestros menos conformes con el proceso de articulación. Hablando del tema de la disminución de maestros en la institución, uno de los docentes entrevistados afirmó, “la institución

²¹Ver Naranjo, Jaime. Conferencia de lanzamiento del libro “El puente está quebrado, aportes a la reconstrucción de la educación media en Colombia”. Bogotá. 2009.

²² Ver Meny, Thoenig. *Las Políticas Públicas*. p. 165.

tenía 80 maestros en las dos jornadas, mientras actualmente solo cuenta con 40 en las dos jornadas, que son maestros por horas de cátedra externa”²³.

Un aparte de las entrevistas realizada a los docentes ratifica esta idea sobre la implementación de la política desde un enfoque top-down. “Las cosas no se dieron, aunque hubo un interés por parte de la universidad en cabeza del Rector y del Secretario General de Educación [Abel Rodríguez Céspedes], pero cuando se llegaba a los mandos medios todo se distorsionaba, los problemas surgían en los rango ejecutorios”. Esta visión sobre la implementación de la política de EMAES, refleja uno de los mayores problemas del enfoque top-down, y que se conoce como la brecha de implementación, o la diferencia entre lo que plantean los programas de gobierno y sus resultados efectivos.

Además de esta característica, uno de los detalles sobre el proceso de implementación de la política de EMAES, que llama mucho la atención es el surgimiento tardío tanto de los lineamientos de la política, como de la resolución que establece las condiciones para el funcionamiento de las Instituciones de Educación Media y Superior y su denominación en ésta como programa experimental. Luego de tres años de implementación de la política (a partir del 2005), la resolución No. 480, según la cual se establecen condiciones para el funcionamiento de las Instituciones de Educación Media y Superior, aparece el 20 de Febrero de 2008 y el borrador del documento de los lineamientos en Marzo de 2009.

Si bien la participación de la población objetivo de la política en las fases de formulación e implementación no está del todo clara, más allá de la participación de rectores y coordinadores de articulación; esta respuesta tardía de la SED frente a los parámetros concretos de implementación de la política, muestra la falta de estructuración y planeación con que se llevó a cabo el proceso, que será objeto de análisis en los próximos capítulos.

²³ Ver Entrevista de los docentes Colegio Aldemar Rojas Plazas.

1.3 EVALUACIÓN

A lo largo de la investigación la fase de la evaluación de la política ha sido no solo una de las menos nutridas en términos de la información disponible sobre esta, sino una de las menos tenidas en cuenta en términos prácticos por parte de los decisores y los mismos afectados. Estas características marcan un antecedente considerable en el desarrollo y papel que la evaluación tiene en la política de EMAES.

Descubrir los enfoques de políticas públicas que se han aplicado explícita o implícitamente en el desarrollo de esta etapa de la política, parte de la pregunta acerca de si se ha hecho o no un análisis y evaluación de la política y de cómo se ha realizado este proceso.

El proceso de análisis de la política de EMAES y el contacto con la población objetivo de la política para adquirir de ellos su visión sobre la misma, puede considerarse en sí mismo una fuente primaria de evaluación de la política, como bien lo señala Roth; de manera espontánea ciudadanos, políticos, medios de comunicación suelen responder a las preguntas acerca de si la política ha sido o no exitosa, en qué medida se lograron los objetivos propuestos y cuáles han sido sus consecuencias y costos.²⁴

No obstante la evaluación de la política entendida en el contexto del análisis de políticas públicas, trasciende esta evaluación espontánea, es decir se entiende como “una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente, [que] permite precisamente opinar de manera más acertada, con menos subjetividad, acerca de los efectos de las acciones públicas”²⁵.

Siguiendo el esquema que hemos manejado a lo largo del capítulo, se revisan en primera medida los documentos oficiales y análisis académicos que den cuenta de la evaluación como tercera fase de la política, para luego contrastarlos con las fuentes primarias.

La primera fuente de la evaluación se remite a la rendición de cuentas o resultados de los planes de desarrollo y los planes sectoriales de educación; en esta medida, no son suficientes los datos que sobre el cumplimiento de metas para el tema de

²⁴ Comparar Roth. *Políticas Públicas formulación, implementación y evaluación*. p. 135.

²⁵ Ver Roth. *Políticas Públicas formulación, implementación y evaluación*. p. 135.

la EMAES, tenemos de la alcaldía de Luis Garzón ni de la actual de Samuel Moreno. Dentro del poco material oficial disponible se encuentra un informe de la Dirección de Educación Media y Superior, denominado situación de la educación media oficial en Bogotá, características, avances y perspectivas; en el que se enumeran a grandes rasgos los avances del periodo 2004-2008. Este informe hace mención a la Educación Media-Superior, Técnica y Tecnológica, y dice: “el proyecto ha logrado el fortalecimiento, cualificación y transformación de la Educación Media a través de estrategias de Articulación con la Educación Superior en 14 Colegios, beneficiando a 13.160 jóvenes”²⁶. Además de esta evaluación cuantitativa, el mismo documento presenta algunos de los problemas identificados por los asistentes a las mesas de trabajo (según lo menciona el propio documento, éste contó con la participación de directivos docentes, docentes y jóvenes de educación media).

En términos de evaluación de la política este informe es un indicio de un tipo de evaluación, interna y concomitante. Interna en la medida en que es realizada por personal de la misma administración, y concomitante por tanto “acompaña la puesta en marcha del proyecto o programa”²⁷.

Esta evaluación que pretende en primera medida “controlar el buen desarrollo de los procedimientos previstos y, por otra, permitir la detección de problemas para poder realizar los ajustes necesarios a tiempo”²⁸, parece ser la que mejor encaja en la forma de intervenir esta fase de la política por parte de la SED, teniendo en cuenta que la política aún se encuentra en su proceso de implementación, lo cual excluye otros tipos de evaluación como la ex ante y la ex post o a posteriori. Sin embargo, llama la atención una de las apreciaciones de la Contraloría de Bogotá con respecto al convenio 174 de 2005: “soporte fundamental de un buen ejercicio de coordinación, lo constituyen las estadísticas, que para el caso específico del Convenio 174 de 2005 fueron producidas en

²⁶ Dirección de Educación Media y Superior. “Situación de la educación media oficial en Bogotá, características, avances y perspectivas”. Bogotá, 2008.

²⁷ Ver Roth. *Políticas Públicas formulación, implementación y evaluación*. p. 139.

²⁸ Ver Roth. *Políticas Públicas formulación, implementación y evaluación*. p.149.

gran medida hasta que la Contraloría las solicitó y en otros casos, aún no han sido emitidas por la Coordinación²⁹.

Esta ausencia de estadísticas formales sobre el desarrollo del proceso y sus avances representa así mismo la ausencia de un proceso de evaluación concomitante. A decir de varios funcionarios de la SED, la ausencia de una evaluación se explica porque el proceso aún no ha sido finalizado y no se poseen datos certeros sobre los impactos de la política. Es decir, que para la administración la evaluación adecuada es una evaluación ex post, y que se desecha la importancia de las evaluaciones concomitantes a la implementación.

Si bien a lo largo del proceso encontramos distintas evaluaciones por parte de comunidad académica, estamentos políticos como el Concejo de Bogotá y la Contraloría de Bogotá; es claro que estas evaluaciones no corresponden a un proceso espontáneo de la Administración, que se interese por conocer los impactos, efectos y resultados de la política por ella implementada, sino más bien a una evaluación externa que nace del interés de otros actores por hacer un control político y social a los resultados y efectos de la misma. Es el caso de los debates que se llevaron a cabo en el Concejo de Bogotá (ver anexos), y de los informes de la Contraloría Distrital sobre el tema. Hay además un interés permanente dese la academia por evaluar y analizar estos procesos y muestra de ello es el trabajo realizado por el Instituto de Investigación en Educación –IIE- de la Universidad Nacional, pero además la presente monografía.

La evaluación interna entonces brilla más en el caso de la política de EMAES por su ausencia, la ausencia de una evaluación seria y la ausencia en sus intentos, de enfoques apropiados de evaluación participativa o pluralista. A este respecto los docentes del colegio ARP apuntan:

Lo único cierto es que hasta la fecha lo único que nosotros hemos visto es desmantelamiento de la institución. Detrimiento de la institución, se enterraron muchas herramientas de los laboratorios de mecánica, se llevaron el consultorio odontológico [...] Nunca nos rindieron un informe, no hay información ni participación de todo lo que pasó con el convenio, no hubo evaluación, no hubo rendición de cuentas, simplemente dijeron se acabó y ya.³⁰

²⁹Ver Contraloría de Bogotá. Función de advertencia por riesgo en la inversión de \$2.509.555.873 pendientes de ejecutar a través del Convenio Interadministrativo de Asociación y Cooperación No. 174 del 5 de diciembre de 2005, celebrado entre SED y UD, 2009.

³⁰ Ver Entrevista de los docentes Colegio Aldemar Rojas Plazas.

Si bien en este capítulo hemos pretendido hacer un esbozo de los enfoques de políticas públicas presentes a lo largo del proceso de la política pública de EMAES, tanto en el segundo como en el tercer capítulo nos centraremos en los efectos y problemas de esta política y la relación entre estos y la ausencia de otros enfoques tal vez más apropiados para el manejo de las distintas fases de desarrollo de la política.

2. ALGUNOS PROBLEMAS Y EFECTOS NEGATIVOS DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN MEDIA ARTICULADA CON LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN BOGOTÁ

Este segundo capítulo, siguiendo los propósitos del segundo objetivo específico, busca identificar los principales problemas y/o efectos negativos de la política de EMAES. De nuevo el lector encuentra una subdivisión del capítulo en las tres etapas de la política, hecha en aras de organizar mejor las ideas y facilitar la comprensión del análisis.

Todos los problemas aquí enunciados tienen una fuente si bien primaria o secundaria, respaldada por documentos o entrevistas y que proceden de la visión que de la política tienen distintos actores involucrados; dentro de estos destacan el grupo del Instituto de Investigación en Educación de la Universidad Nacional, el cual tiene una gran trayectoria abordando el tema de esta y otras políticas de educación; la Contraloría de Bogotá, quien ha elaborado varios documentos relacionados con la política; documentos de la Universidad Distrital que igualmente abordan distintas fases del proceso; y otras fuentes primarias como las discusiones llevadas a cabo en el Concejo de Bogotá y las distintas entrevistas y foros sobre el tema de la EMAES.

2.1 FORMULACIÓN

Uno de los problemas que se ha venido enunciando en el capítulo anterior y que atañe a la formulación de la política de EMAES, es el hecho de que la política se entienda como legítima por parte de la Administración a cabeza de la SED solo por el hecho de haber sido incluida dentro de los programas de gobierno tanto de Luis Garzón como de Samuel Moreno. Esta lógica conlleva a concluir que es la formulación la que define el proceso de la política como un todo y a restarle importancia tanto a las fases de implementación y evaluación como a los problemas que pueden surgir durante su desarrollo.

La determinación de asumir la elección de un candidato y su plan como suficientes para la legitimación de la política, será el reflejo de muchos de los efectos negativos que nos disponemos a estudiar.

Otro problema fundamental durante el proceso de formulación fue o ha sido la ausencia de parámetros y conceptos claros de la política. Con frecuencia la población afectada afirmaba que gran parte de los defectos de la política radicaban en la falta de unos lineamientos claros y de su transmisión a la comunidad afectada. Esta percepción esta ratificada por el hecho de que solo hasta los años 2008 y 2009 empiezan a aparecer las resoluciones y lineamientos de la política que le den estructura. Una de las entrevistadas y coordinadora del proceso de articulación en el ARP, con respecto a este tema afirma:

Se iba a implementar un modelo de evaluación paralelo que se salía del decreto 230 de 2006, traer el sistema de educación superior a la media para que el muchacho se adaptara , pero estaba por fuera de la ley de educación media, entonces se pensó en sacar un decreto para lograrlo, pero fue demorado, la resolución 480 salió en el 2008 ósea que fueron 3 años que se trabajó por fuera de la ley, pero el colegio no podía tomar decisiones por fuera de esta, fue un retroceso porque se tuvo que empezar a adaptar a la ley todo lo que se había hecho y ganado; eso sí fue lesivo para el modelo, pero entendimos que la ganancia era que teníamos que generar un modelo dentro de las realidades y que dentro de este si generar transformaciones pero no problemas legales.³¹

Este problema aunado a la formulación de altos objetivos en términos cuantitativos de cobertura de la educación media y superior en el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008, que se proponía generar 15.000 nuevos cupos para jóvenes en educación oficial media y tecnológica y gestionar 5000 nuevos cupos en la Universidad Distrital para programas de educación tecnológica y profesional; explican en gran parte el afán al que hacen referencia gran parte de los entrevistados, que percibían por parte de la SED en términos de números sin importar la calidad y coherencia de los procesos. Sobre este tema la decana de la facultad de tecnologías de la UD afirma:

Para mí lo que queda del tema es que los números para la SED eran muy importantes, no importa lo que fuera, en pos de eso la mejor oferta, y la mejor no lo era necesariamente económicamente o académicamente; con el ánimo de mejorar cobertura lo asumen entidades con el signo pesos por delante y que lo hacen mucho más fácil, una universidad como la UD, particularmente no le apuesta a algo así, sacado de los cabellos que permite que estudiantes de

³¹ Ver Entrevista realizada a Yadira Mina, Coordinadora de articulación Colegio ARP.

15 y 18 años se estén graduando de técnicos, pero sin una claridad acerca de lo que se quiere formar; este modelo centrado en las cifras difiere mucho de una propuesta seria.³²

Otro docente del colegio ARP afirma: la UD “desconoció todo y se le permitió; la SED para montar articulación que era solo por presupuesto de la UD, acomodó el convenio para beneficio de la UD y no para beneficio del colegio”³³.

Otro de los inconvenientes relacionados con esta fase de la formulación fue la falta de claridad entre las distintas estrategias utilizadas por la SED para afrontar el problema de la falta de oportunidades en la educación superior. Según lo estipula la Dirección de Educación Media y Superior de la SED, en los lineamientos de la política en este último gobierno se busca atender 5 diferentes estrategias a saber: Educación Media Especializada, articulación con el SENA, articulación de la Educación Media con la Educación Superior, Promoción de Fondos de Financiación, de Subsidios y becas, y, Articulación con el sector socio productivo. No obstante dentro de la población objetivo de estas políticas no existe claridad sobre las distintas estrategias y sus diferencias. El caso del Colegio ARP es representativo pues aunque desde tiempo atrás ellos venían articulados con el SENA, con la política de EMAES, se impuso la articulación con la UD, hasta que esta fracasó y se volvió a una articulación exclusiva con el SENA.

Pero los problemas no se reflejan solo en la parte operativa, en términos académicos, una de las preocupaciones que genera la política de EMAES, es el de la transformación que a partir de la política se da de las funciones de la educación media. Según el equipo de Educación Media y Superior del IIE, las funciones formativas del nivel medio de educación, que resulta de gran importancia tanto social como económica; se orientan a fomentar la exploración de intereses y aptitudes de los estudiantes en las diferentes áreas del conocimiento científico, tecnológico, artístico, humanístico, social y técnico,³⁴ la crítica se dirige a problematizar el hecho de la especialización temprana en un área del saber pues esta “deriva fácilmente en una desigualdad de los destinos

³² Ver Entrevista realizada Marcela Martínez, Decana de la Facultad Tecnológica de la UD.

³³ Ver Entrevista de los docentes Colegio Aldemar Rojas Plazas.

³⁴ Comparar Gómez, Víctor; Díaz, Claudia y Romero, Jennifer. “Criterios, objetivos y estrategias de educación media especializada en el D.C”, IIE, 2008. p. 3.

ocupacionales e intelectuales postsecundarios de los estudiantes, más que en la diversidad de los mismos”³⁵.

Puede afirmarse que la articulación está redefiniendo las funciones de la escuela y la formación que allí se imparte: los propósitos de la escuela están privilegiando la formación laboral. Al decir de algunos profesores, los colegios articulados son los nuevos centros de formación del SENA. Es preocupante que por mejorar las oportunidades de acceso al mercado de trabajo de los jóvenes, la educación descuide otras áreas de formación, a sabiendas que un ciudadano contemporáneo no sólo debe ser competente técnicamente en lo laboral sino una persona con un alto conocimiento sobre la sociedad, la cultura, la política, entre otros aspectos: ¿Qué sucede con los jóvenes que no están interesados en la formación laboral sino que sus intereses y expectativas apuntan a otros campos como las artes, el teatro, las ciencias, las humanidades?³⁶

Este caso específico se visibiliza claramente en el Colegio ARP, que pasó de ser un Centro Auxiliar de Servicios Docentes –CASD- que ofrecía más de 14 especialidades diferentes a lo que algunos de los docentes califican como un fracaso.

Lo que no entiendo yo es que todos los votos que dimos, se acabaron todas las especialidades, secretaria determinó que especialidades quedaban aquí, pero en ningún momento a nosotros nos consultaron o preguntaron, sencillamente nos dijeron lo que quedaba. A nadie tuvieron en cuenta par a decir si se justificaba dejar una opción fuerte, por ejemplo la gente que quería diseño gráfico, se rebeló, hicieron paro y la contestación de la SED fue que eso se iba a dictar en Suba, y que les iban a poner bus, pero niños que venían de Veintiún Ángeles y todos esos barrios, eso les implicaba atravesar toda la ciudad. Finalmente dentro de las especialidades que quedaron como electricidad y construcciones civiles eran de las menos demandadas por los estudiantes.³⁷

Aunque esta observación responde a un caso específico de modelo de institución que existía antes de la política de EMAES, como lo era el CASD, si refleja como esta política a diferencia de otros modelos de educación media restringe el campo de diversificación y por ende de elección de los jóvenes.

Resulta importante aclarar que en realidad la línea divisoria entre la formulación y la implementación en términos de los efectos negativos y problemas de la política no existe. De hecho muchos de los problemas surgidos durante la implementación son resultado de defectos en la formulación de la política y muchos de los que se vislumbran desde la formulación también trascienden a la implementación.

Este es el caso de algunos de los problemas que se presentaron en las Instituciones de Educación Media y Superior (IEMS), como el Aldemar Rojas Plazas. Si

³⁵Comparar Gómez; Díaz y Romero. “Criterios, objetivos y estrategias de educación media especializada en el D.C”, IIE, 2008. p.3.

³⁶Ver Celis, Jorge; Gómez, Víctor y Díaz, Claudia. “¿Educación media o articulación con el SENA? Un análisis crítico al programa de articulación en Bogotá” IIE, 2006. p. 9

³⁷ Ver Entrevista de los docentes Colegio Aldemar Rojas Plazas.

bien la SED formuló la definición de estas instituciones como una categoría especial de colegio articulado identificado por ofrecer sus instalaciones a estudiantes propios y de otros colegios articulados para el desarrollo sus clases y actividades propias de la articulación. Este planteamiento dejó por fuera grandes detalles, que en últimas fueron la causa de los problemas y el fin de la articulación en los casos de los colegios articulados con la UD, como el ARP.

Un documento de solicitud de los estudiantes de Tecnología Electrónica de la UD, beneficiarios del convenio 174, menciona buena parte de estos inconvenientes, dentro de los que se destacan: tanto la biblioteca como la cafetería y el servicio médico están al servicio de los estudiantes de la media y se acomodan a sus horarios, dejando por fuera a los estudiantes de la UD que toman sus clases en el Colegio; no existe un servicio de Bienestar Universitario como si existe en las demás sedes de la UD; durante cuatro años de transcurso del convenio los estudiantes solo tuvieron apoyo alimentario una semana; los salones de clases no son suficientes y en ocasiones se han visto obligados a recibirlas al aire libre; en varios casos los maestros han dejado de dictar las clases porque no les han pagado su sueldo, además éstos son pagados por hora cátedra, y no tienen tiempo para la atención de estudiantes; los laboratorios no son suficientes y el acceso a los laboratorios de la sede Tecnológica se les ha negado a los estudiantes del convenio.³⁸

Estos problemas han surgido en la fase de implementación de la política, no obstante es evidente que su causa proviene de una formulación débil y carente de coherencia con la realidad que implica impartir educación superior en las instalaciones de un colegio.

Como afirma la Contraloría Distrital, “la obtención de buenos resultados en la gestión parte de una adecuada planeación, la cual no se realizó previamente a la celebración y ejecución del convenio, ya que no se consideraron situaciones que actualmente están generando dificultades de sostenibilidad y continuidad del Convenio generando frustración de alumnos y padres de familia”³⁹.

³⁸ Comparar Carta de solicitud de los estudiantes de Tecnología Electrónica del Convenio 174, Octubre de 2009.

³⁹ Ver Contraloría de Bogotá. Función de advertencia, 2009.

A continuación expondremos algunos de los problemas y efectos negativos de la política de EMAES percibidos y/o surgidos durante la etapa de implementación de la misma.

2.2 IMPLEMENTACIÓN

En este aparte del capítulo, se hará especial énfasis en los efectos negativos de la política observados en el caso del colegio ARP.

Siguiendo las pautas que ya hemos definido en el capítulo anterior para el análisis de las distintas etapas de la política, aquí abordamos el convenio 174 de 2005 de la SED y la UD, como el primer momento de puesta en marcha de la política. Este convenio fue de gran interés para el presente análisis teniendo en cuenta que fue el primer convenio firmado y que se hizo con una Universidad Pública, pero que finalmente fracasó y fue dado por terminado. Ha sido de interés y objeto de análisis para distintos organismos como la Contraloría Distrital y el Consejo de Bogotá.

Como punto de partida se debe recordar que en la formulación de la política, contemplada en los planes de desarrollo y sectoriales de educación, de las dos gobiernos distritales que han implementado esta política, el último se propuso como metas apoyar a 30.000 jóvenes de estratos 1, 2 y 3 para ingresar al sistema de Educación Superior y articular en 60 colegios distritales la Educación Media con la Superior en programas de educación técnica, tecnológica y profesional. Este hecho fue seguido como ya lo hemos venido explicando por la resolución 480 de 2008 y los convenios con las diferentes instituciones de educación superior. Allí se propone la articulación como medio para lograr el reconocimiento y la homologación de los contenidos curriculares de la educación media para que puedan ser validados en la educación superior, según la reforma de los planes de estudio de los colegios a los requerimientos de la Universidad y contando con pares académicos como soporte del proceso.

No obstante como bien lo afirma la Contraloría de Bogotá en la Función de Advertencia que hace por riesgo de la inversión del convenio, “el convenio de articulación que pretendía realizar la Secretaria de Educación, ha encontrado varias dificultades en su desarrollo” y continúa afirmando, “muestra del fracaso de la

articulación es que en tres y medio años de ejecución del convenio se observa que no se ha logrado el propósito fundamental [...] se puede señalar que los objetivos tanto del Plan Sectorial 2004-2008 y del Convenio 174/05, no se han cumplido a pesar que se han invertido \$4.373.413.877 en capacitación de docentes, dotación de colegios, administración del Convenio, entre otros”⁴⁰.

Este control de advertencia por parte de la contraloría es solo una evidencia de la realidad por la que atravesó el convenio en el caso de la UD con los distintos colegios y que termino en la decisión de su liquidación. Los distintos problemas en la falta de planeación y formulación adecuadas de la política se reflejaron en la frustración y desilusión de estudiantes, padres de familia y docentes; el mismo documento confirma que “a los padres y estudiantes no se les informó con amplitud, y claridad las condiciones reales y limitaciones que tenía el convenio”.

La mayor dificultad en torno a este tema se presentó por el hecho de que la UD no accediera a desarrollar un proceso de admisión exclusivo para los estudiantes del convenio y que por el contrario abriera la entrada a todo tipo de estudiantes impidiendo el ingreso cierto de los estudiantes del convenio. Por otra parte los estudiantes que ingresaron a la UD pasando por el proceso de admisión, no lograron integrarse a tercer semestre como se había planteado, sino que debieron empezar sus estudios como todos los demás.

A este respecto afirman algunos de los estudiantes entrevistados, “A nosotros nos habían dicho que uno por salir del colegio ya tenía un cupo asegurado en la Universidad, pero no, nosotros nos tuvimos que presentar como estudiantes normales”. La coordinadora de la articulación en el ARP dice además:

Un estudiante articulado debe tener ciertos beneficios, porque estudia dos años todo el día, cumple 800 horas de técnica, entonces deben servirle para algo. Los beneficios son que los jóvenes llegan a tercer semestre, en décimo adelanta primero en once segundo entonces debe ingresar con cupo garantizado sin trámite clasificatorio a tercer semestre de la universidad, [...] pero a medida que fue pasando el tiempo nos dimos cuenta que esas bondades no se las iban a cumplir a nuestros jóvenes, porque se necesitaban convocatorias cerradas, ósea que los jóvenes de colegios articulados concursaran entre ellos mismos y la UD escoge los mejores y continua, pero la UD no podía hacer convocatoria cerrada, es decir que los estudiantes tenían que medirse con otros colegios y los dos años de estudio no iban a tener ningún beneficio.⁴¹

⁴⁰ Ver Contraloría de Bogotá. Función de advertencia, 2009.

⁴¹ Ver Entrevista realizada a Yadira Mina, Coordinadora de articulación Colegio ARP.

No obstante el convenio fue ejecutado, y a pesar de la oposición de la UD a realizar las convocatorias cerradas, esta accedió a conceder 5 puntos más a los estudiantes de la media que provinieran de las localidades a las que pertenecían los colegios. De esta forma, de una de las primeras promociones articuladas, la del 2008, solo 28 estudiantes ingresaron a la UD de 320 graduados del colegio en convenio.

Estos estudiantes que entraron a ver clases de primer semestre en las instalaciones del colegio ARP, con docentes de la UD, manifestaron en las entrevistas realizadas que existía una discriminación real y palpable entre los estudiantes del convenio y los demás estudiantes de la UD. Alguno de esos inconvenientes ya han sido mencionados como problemas de la formulación de la política, pero vale la pena resaltar otros como el tema de la calidad de la educación que recibían los estudiantes, uno de los entrevistados afirma: “se notaba que la calidad era diferente, porque nosotros vimos en primer semestre programación y se supone que uno debe verla en una sala y la vimos en el tablero prácticamente todo el semestre, entonces ya esas bases que uno tiene son menores al nivel que hay en la UD”⁴²; esta misma inquietud surgió en uno de los debates realizados en el Concejo de Bogotá sobre el tema de la política de EMAES, el concejal Carlos Vicente de Roux afirmó al respecto:

El concepto de Educación Superior dista de llevar muchachos a unas aulas con un profesor transitorio para que reciban una carreta, eso no es Educación superior. Una universidad es mucho más compleja e integral, es un alma mater, que rodea al estudiante y le proporciona ofertas y servicios para continuar la educación. Implica relaciones estables entre profesores y estudiantes, bibliotecas, laboratorios, estímulos, bienestar estudiantil. Las plantas físicas no son suficientes.⁴³

Además de esta situación, la poca importancia y tardía respuesta que tanto la SED como la UD le dieron a esta problemática es evidencia de la falta de mecanismos eficaces para la solución de problemas y de la usencia de un modelo similar al bottom-up, que va de abajo hacia arriba, analizando permanentemente los efectos de la política en cuanto al impacto que esta genera y las consecuencias de factores externos no previstos.

⁴² Ver Entrevista a estudiantes beneficiarios del convenio 174 de 2005.

⁴³ Ver Debate realizado en el Concejo de Bogotá sobre la Articulación de la Educación Media con la Superior, Febrero de 2010.

Luego de varias jornadas y acciones de protestas por parte de la comunidad del colegio ARP, de las fuertes críticas que recibió la política en términos de los pobres resultados y falsas expectativas que había generado, la SED decidió acabar con el convenio con la Universidad Distrital y girar a la articulación con el SENA a comienzos del 2009. Pero los estudiantes que habían alcanzado a ingresar con el convenio tuvieron que cursar 5 semestres de su carrera tecnológica en las instalaciones del colegio. Solo hasta el año 2010 los trasladaron definitivamente a la sede de las tecnológicas de la UD.

Otro de los efectos negativos de esta política se manifiesta en el proceso de adecuación de los Proyectos Educativos Institucionales (PEIs) como requisito para la articulación; pues limita las decisiones de los colegios a las directrices de la institución articulada, dado que estas últimas exigen unas áreas de formación con determinados mínimos de conocimiento en estas áreas, que en muchos casos no coinciden con las necesidades de los estudiantes a las cuales se orienta el Proyecto Educativo Institucional.

Esto es, una reformulación del PEI, según las exigencias de la institución con la cual se esté articulando y además la pérdida de autonomía institucional por parte del colegio. Los lineamientos de la política de articulación plantean al respecto:

El fundamento de la Ley General de Educación es el de la Autonomía Institucional y por ende el reconocimiento de las instancias del Gobierno Escolar. Esta autonomía se expresa en la adopción colectiva, participativa, democrática y legítima de ajustes al PEI, [...] En este proceso, los colegios articulados cuentan con el apoyo, asesoría y recursos de la SED en todas sus dependencias y niveles y, con el acompañamiento profesional de las IES. En este proceso debe considerarse la abierta participación de los estamentos de la comunidad educativa, de sus organizaciones y representantes, y del Gobierno Escolar, donde el Consejo Académico juega efectivamente su papel de órgano asesor del Consejo Directivo, quien es, en últimas quien decide los ajustes a realizar. En ese sentido se requiere tener claridad acerca del rol tanto del nivel central de la SED, como de las IES acompañantes.⁴⁴

Sin embargo ya hemos mencionado ejemplos que evidencian el decir de algunos docentes, según el cual, ese proceso colectivo, participativo, democrático y legítimo de ajuste del PEI no fue real. Así, los docentes y estudiantes, al hacer sus recomendaciones manifiestan que se debe “respetar la autonomía institucional, que los colegios puedan decidir ellos mismos si se toma una política de la SED, que sea una decisión autónoma. Segundo que las políticas educativas se trabajen con la comunidad”⁴⁵

⁴⁴ Ver SED-DEMYS. “Educación Media y superior: lineamientos estratégicos y operativos de la política de Educación Media articulada con la Educación Superior”. p. 47.

⁴⁵ Ver Entrevista de los docentes Colegio Aldemar Rojas Plazas.

Otros de los resultados de la política, que no son objeto de medición exacta por parte de la SED y que han sido manifestados por algunos de los docentes y estudiantes, son los bajos resultados en los exámenes de Estado que han presentado las promociones articuladas en algunos de los colegios y al mismo tiempo los menores índices de estudiantes que ingresan a las Universidades Públicas. Esto se relaciona con las modificaciones curriculares, que a pesar de buscar ampliar la intensidad horaria en varios casos, solo modifican los programas haciendo énfasis en las áreas técnicas y restando importancia a otras áreas del conocimiento. Este es el caso de los colegios técnicos que han visto un detrimento en la calidad de su formación a causa de la articulación. El concejal Carlos Eduardo Guevara mencionó con respecto a este tema en el debate realizado en el Concejo de Bogotá que “de los 58 estudiantes que del Instituto Técnico Industrial Francisco José de Caldas ingresaban a la Universidad Nacional anualmente, el año pasado no ingresaron más de cinco”⁴⁶.

Uno de los problemas más enfatizados por los docentes y algunos concejales es el hecho de que los docentes de la media, durante los grados décimo y undécimo, son los mismos que dictan las clases de educación superior, contando únicamente con acompañamiento de pares académicos de las instituciones articuladas para el rediseño curricular de los programas y contenidos. Este tema se vio reflejado en la baja calidad y la poca competitividad con la que ingresaban los estudiantes a la institución de educación superior, razón por la cual los estudiantes preferían empezar de cero su formación superior. Y por otro lado generó la intensificación de la carga de trabajo para los docentes de la media sin una retribución o incentivo para ellos.

Nosotros no hicimos parte de la Universidad que nos iba a acompañar, la universidad llega aquí y empezamos a crear el modelo que fue el primer choque con los maestros, por el volumen de trabajo tan grande que saturó a la gente, y además teniendo en cuenta que no hubo un incentivo, que fue una falta de la SED. Nosotros hicimos propuestas para la SED, créditos, propuestas económicas, pero se empezaron a ver desequilibrios porque a los pares académicos de la UD les pagaban por hora, mientras que a los maestros del colegio no.⁴⁷

Este fue otro de los motivos según varios de los entrevistados para que el modelo fracasara con la UD, y se empezara a incentivar e implementar con instituciones

⁴⁶ Ver Debate realizado en el Concejo de Bogotá sobre la Articulación de la Educación Media con la Superior, Febrero de 2010.

⁴⁷ Ver Entrevista a coordinadora de la articulación Colegio ARP.

privadas. Esta tendencia dio pie a otra serie de críticas que ven como problemático el hecho de la vinculación directa que se hace de los estudiantes de la educación media pública con instituciones privadas, pues puede tender a una privatización de la media, pero en especial porque se convierte en una forma de aumentar el ingreso a este tiempo de instituciones de educación superior, descuidando la problemática de la poca oferta de educación superior pública. Sobresale el hecho de que la universidad Distrital Francisco José de Caldas, sea una de las pocas instituciones públicas de educación superior con las cuales se ha implementado la articulación.

Finalmente, no puede decirse que estos sean todos los efectos generados por la política, sobra decir que además de los efectos negativos, existen también efectos positivos y aportes de esta política al fortalecimiento de la interface entre la educación media y la superior, el solo debate que se ha generado en torno a la política es un avance en términos de la importancia real que se le debe dar al tema. Por otra lado la visión expuesta a través de los documentos y entrevistas aquí presentados no es la única existente con respecto al proceso de desarrollo de la política. Sin embargo este trabajo se ha propuesto como objetivo el análisis de los efectos negativos de la política a los ojos de las teorías de políticas públicas, y en esta medida se ha centrado en resaltar estos efectos y no todos aquellos generados por la implementación de la política.

2.3 EVALUACIÓN

Aún más allá de los problemas y efectos negativos que esta política ha presentado, en términos de su implementación existen varias dudas acerca de si realmente se han desarrollado procesos de evaluación y análisis de esta que permitan “controlar el buen desarrollo de los procedimientos previstos y, por otra, permitir la detección de problemas para poder realizar los ajustes necesarios a tiempo”⁴⁸. Ejemplo de esta situación puede resultar el caso del ARP, que en el año 2005 fue el primero en implementar la articulación con la Universidad Distrital, pero que hoy en día luego de la

⁴⁸Ver Roth. *Políticas Públicas formulación, implementación y evaluación*. p. 149.

inversión y transformaciones pedagógicas, administrativas, físicas y organizacionales que llevaron a cabo, ha dado por terminada esta articulación.

En todas las instancias en las que se discutió la política y sus efectos, se destacó ampliamente la ausencia de una evaluación seria por parte de la SED a la política durante los años de su implementación. Los problemas de esta fase de la política debemos decir, que se caracterizan por la ausencia de evaluación.

No obstante, algunas de las fuentes secundarias ya nos aportan algunos de los principales inconvenientes a la hora de realizar una posible evaluación. En primera medida encontramos la ausencia de estadísticas precisas y ordenadas sobre el número de estudiantes que ingresan a una institución articulada según su colegio de origen. En las entrevistas realizadas a los coordinadores del proceso de articulación se identificaron estadísticas de tipo general en las que se indican los alumnos graduados según el tipo de institución a la que ingresaron, pero no existe un proceso de seguimiento a los egresados de dichas instituciones, por lo que aparentemente la responsabilidad recae en la institución de educación superior.

Aún así las instituciones de educación superior no discriminan los estudiantes de convenio por colegio de proveniencia, por lo que es difícil discriminar los niveles de deserción por institución.

Otro de los problemas del proceso de evaluación, al menos de la forma como es concebido por parte de la SED, es que éste se entiende como una parte del proceso pero que tiene cabida casi que únicamente cuando la política ha generado impactos medibles cuantificablemente. Aunque la SED incluye en los lineamientos de la política de articulación una etapa de Ajustes, que “comprende la detección oportuna de fallas, oportunidades, cambios y nuevas realidades que impliquen la introducción de cambios e intervenciones de diverso orden en la implementación del modelo”; esta no ha contemplado una evaluación precisa acerca de las causas de dichas fallas, ni de los resultados generales del proceso.

Se puede afirmar que si a lo largo del proceso de implementación de la política se han llevado a cabo modificaciones en cuanto a contenido y estrategias de implementación, estas no han sido el resultado de un proceso de evaluación participativa

y crítica, sino producto de la urgencia de optar por soluciones a las constantes y crecientes críticas generadas por la política.

3. ANALISIS DE LA RELACIÓN ENTRE LA AUSENCIA DE ENFOQUES TEÓRICOS APROPIADOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y LOS RESULTADOS O EFECTOS NEGATIVOS DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN MEDIA ARTICULADA CON LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN BOGOTÁ.

Este capítulo a diferencia de los anteriores es mucho más flexible en su organización, si bien antes hicimos referencia a una división en tres etapas de la política en formulación, implementación y evaluación; este capítulo es una constante relación de las tres etapas con los postulados teóricos y sus resultados efectivos.

Durante el primer capítulo nos centramos en estudiar los enfoques teóricos que explícita o implícitamente la administración distrital ha reflejado a lo largo del desarrollo de la política, y en el segundo intentamos enumerar algunos de los efectos negativos más sobresalientes de la política, en este capítulo final se encuentra una relación entre estas dos variables. Gran parte del análisis ya se ha venido reflejando a lo largo del trabajo y aquí simplemente nos limitamos a recapitular los enunciados propuestos, lo que es una muestra de que efectivamente la hipótesis de trabajo es cierta.

El enunciado de la ausencia de enfoques podría sonar muy duro con la política y en cierta forma subjetivo, si no fuera por el matiz que le da a este el adjetivo de *apropiados*, con el que decimos que aunque reconocemos enfoques teóricos o de acción en la política de EMAES, a nuestro parecer no son los más pertinentes según la naturaleza y fin de la política misma.

También puede pensarse que sean cuales sean los enfoques aquí presentados como pertinentes, la hipótesis de trabajo no puede ser comprobada, si no es a través de la implementación de esos enfoques en cambio de los anteriores. Bueno, tal vez eso sea cierto y es que en realidad este trabajo no es una respuesta definitiva acerca de lo que se debe hacer en aras de hacer la política exitosa; no obstante es importante considerar que estos enfoques no solo han sido el resultado de una disertación teórica, sino que han contado con la experiencia y la visión de la población afectada por la política. Por la importancia que recubre para el análisis la utilización de las fuentes primarias este capítulo tendrá como sustento especial los resultados de las entrevistas realizadas.

El punto de partida es, cuál ha sido la verdadera causa de los problemas evidenciados a lo largo del desarrollo de la política, y que tienen que ver aquí los enfoques utilizados por la administración representada en la SED.

Parte de la respuesta está en el origen de algunos de los estudios de políticas públicas que dieron inicio “al constatar que a pesar de las decisiones tomadas para remediar problemas concretos, éstos no se resolvían y, por el contrario, a veces se empeoraban”⁴⁹. Este es el origen de lo que ya hemos denominado brecha de implementación (*implementation gap*), como “la diferencia que existe entre la decisión y la realidad de su aplicación; o, en otras palabras, la distancia –a veces abismal- que separa la teoría de la práctica”⁵⁰.

Esta brecha en la implementación de la política se ha hecho evidente a lo largo del trabajo, en el que se ha realizado un contraste entre lo que aspiraba y esperaba la administración de la política y lo que realmente ocurrió. En principio los gobiernos distritales y la SED se equivocaron en el proceso de formulación de la política.

Tanto el Plan de Desarrollo de Luis Garzón que planteaba generar 15.000 nuevos cupos para jóvenes en educación oficial media y tecnológica y gestionar 5000 nuevos cupos en la Universidad Distrital para programas de educación tecnológica y profesional; como el PSE de Samuel Moreno que le apuntaba a apoyar a 30.000 jóvenes de estratos 1, 2 y 3 para ingresar al sistema de Educación Superior y articular en 60 colegios distritales la Educación Media con la Superior en programas de educación técnica, tecnológica y profesional; partieron de una necesidad y una demanda real por parte de la población joven de Bogotá de acceder a la educación superior. Pero la formulación de esta política no fue el resultado de un análisis profundo sobre la realidad y las necesidades de la educación media y su interface con la superior, sino una respuesta política que apuntaba más a la cobertura, dando poca importancia a los problemas de calidad.

Pero, definitivamente los mayores errores se cometieron durante la fase de la implementación. La administración dejó de lado la forma como los ejecutores y actores

⁴⁹ Ver Roth. *Políticas Públicas formulación, implementación y evaluación*. p. 107.

⁵⁰ Ver Roth. *Políticas Públicas formulación, implementación y evaluación*. p. 107.

sociales sortean y neutralizan la política,⁵¹ al aplicar un enfoque top-Down de implementación, la administración descuidó los efectos adversos que generaba la política a lo largo de su implementación y se limitó en el mejor de los casos a combatirlos tratando de minimizarlos. Esto se formalizó, a través de la condena de aquellos que se opusieron a la política, utilizando figuras como los traslados discrecionales o los traslados realizados selectivamente como consecuencia de la disminución de la carga horaria en algunos colegios (en el colegio ARP, se pasó de una planta docente de 80 maestros a 40). La SED supo crear convenientemente aliados dentro de los colegios, dentro de los que se encontraban los rectores y los coordinadores de articulación, junto con estos se planearon y desarrollaron las estrategias y se tomaron las decisiones que luego aparecieron como procesos democráticos y participativos, pero que a percepción de los afectados no se llevaron a cabo.

En este sentido, la historia del proceso de articulación hubiera sido diferente si los procesos se hubieran realizado a la luz de todas las instancias afectadas y con su participación real y no solo deliberativa en el proceso. Si el planteamiento se hubiera desarrollado de esta forma muy seguramente las limitantes e inconvenientes de la articulación con la UD, se hubieran descubierto y analizado en la fase de la formulación evitando todas las frustraciones y pérdidas que generó en la implementación. Carlos Ossa, Rector de la UD planteó en el Debate desarrollado en el Concejo de Bogotá:

La universidad viene participando en este convenio desde el 2005, el cual ha tenido muchas dificultades, no ha contado con el consenso de la comunidad académica. La implementación creó muchas dudas, las políticas tienen que ser socializadas y analizadas por la comunidad académica y dentro de esta se creyó que fue una imposición y por tanto no hubo solidaridad.⁵²

Este sería el aporte de un enfoque bottom-up a la política de EMAES, el de ser un proceso más que descendente, ascendente en el que los ejecutores y afectados por la política tienen un papel central en su transformación constante. Es la administración la que los escucha a ellos para generar las ofertas, y no estas las que determinan las demandas de la población.

⁵¹ Comparar Meny y Thoenig. *Las Políticas Públicas*. p. 165.

⁵² Ver Debate realizado en el Concejo de Bogotá sobre la Articulación de la Educación Media con la Superior, Febrero de 2010.

Aparte de estos inconvenientes la SED buscó acallar las críticas, con la supuesta legitimación con la que contaba la política por el hecho de ser parte de los programas de gobierno de los dos alcaldes electos. Esta visión de la legitimación de una política pública se aparta mucho de una realidad en la que es la implementación de las mismas la que le da pie a los electores para decidir si premiar o no a sus gobernantes. En este caso, se nota de nuevo la ausencia de un enfoque teórico que apunte más a la población objetivo de la política como actor fundamental, en la toma de decisiones y en la construcción constante de la política.

Todos estos errores se sumaron a la falta de conceptos y procesos claros desde la formulación para la implementación de la política. “Las dificultades de ejecución se acrecientan cuando: [...] a la política que se va a ejecutar le faltan claridad y precisión en la formulación de los programas concretos destinados a alcanzar los objetivos deseados”⁵³.

Una formulación poco precisa y más bien abierta, no significa necesariamente el fracaso de una política, al contrario, tanto los objetivos como los medios pueden ser definidos a la par que se desarrolla la política, en un proceso de interacción y reajuste continuo entre los ejecutores y la administración. Esta alternativa podría combatir, todos aquellos efectos negativos de la política, que no estaban previstos en la formulación de la misma. En este punto es importante resaltar que no basta con que en el papel se contemple la posibilidad de realizar ajustes a partir de la participación de toda la comunidad académica, sino que es necesario que esto realmente se lleve a término, como una participación real y democrática a la que se le dé la importancia adecuada dentro del proceso. No es siempre fácil llegar a acuerdos o consensos y menos cuando se trata de un tema como la educación, pero, una política que busque ser considerada como de largo plazo e impacto debe tenerlos como esenciales.

La integración de los afectados implica entonces el concepto de negociación, lo cual conlleva a un diseño flexible de la política. “Una política tendrá efecto débil y difuso, a menos que quienes la pongan en operación logren concentrar la energía, la atención y habilidades de quienes se ven afectados por ella, haciendo coincidir de esa

⁵³ Ver Meny y Thoenig. *Las Políticas Públicas*. p. 162.

manera todos los recursos en una arena de negociaciones poco estructurada”⁵⁴. Este planteamiento viene del enfoque de diseño retrospectivo de las políticas, que defiende una perspectiva según la cual las soluciones a los problemas no dependen fundamentalmente de la política o la autoridad que la formula, sino de aquellos que tienen contacto directo con estos. “Después de haber establecido con precisión el objetivo correspondiente al nivel inferior del sistema, el análisis retrocede a través de la estructura de las instancias responsables de la implementación”⁵⁵.

De allí que una débil formulación aunada a una baja participación real de los actores, se reflejó en una implementación percibida por muchos como improvisada. Cuatro años después de firmado el convenio 174 de 2005 entre la UD y la SED, estos empezaban a ser cancelados, no obstante hasta la fecha no ha existido una evaluación de estos procesos que permita reparar en los errores cometidos y hacer reflexiones acerca del futuro de la política pública.

Este tipo de circunstancias hacen necesario un enfoque mucho más centrado en “los aspectos causales de los éxitos o fracasos en la puesta en práctica de las políticas públicas y no tanto en los aspectos cuantitativos”⁵⁶, tema que además ha sido descuidado por la SED y las instituciones en convenio. Este tipo de enfoque, contingente hace gran énfasis en las condiciones externas que necesariamente llevan a los diseñadores de la política a desarrollar capacidades de prospectiva y a la vez “mecanismos de monitoria y de control permanente del proceso para facilitar ajustes rápidos y evitar así que la política se desvíe demasiado de los objetivos”⁵⁷.

Hoy en día según lo afirman funcionarios de la SED, se está llevando a cabo una reestructuración a la política de EMAES, no obstante hoy, cinco años después de su implementación no se han dado a conocer dichos cambios a la comunidad educativa. Esto es muestra de que si bien se abrieron espacios a los ajustes y reformulaciones de la política, estos han sido una respuesta necesaria a las críticas y controles tanto políticos

⁵⁴Ver Elmore, Richard. “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas”, en: Aguilar Villanueva, Luis. (ed.) *La implementación de las Políticas*. 1993, P. 269.

⁵⁵Ver Elmore. “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. p. 256.

⁵⁶Ver Salazar. *Las políticas públicas*. p. 147.

⁵⁷ Ver Roth. *Políticas Públicas formulación, implementación y evaluación*. p.123.

como sociales hechos, y no han sido el resultado de un mecanismo considerado previamente por la SED.

La función de advertencia de la Contraloría Distrital concluye al respecto: “tanto la SED como la UD, no realizaron una adecuada planeación para la concepción y suscripción del Convenio 174 de 2005, ello queda evidenciado en las dificultades de orden académico, técnico y presupuestal, a las que se ha visto avocada la ejecución contractual”⁵⁸.

Este tipo de evaluaciones por parte de organismos externos a la SED, contrasta con la ausencia de una evaluación desde el interior de la administración. Este será entonces otro de las grades causas de los efectos negativos y problemas reflejados en la implementación de la política. Un enfoque de evaluación centrado casi que única y exclusivamente en una definición de la evaluación ex post, que necesariamente parte de impactos finales cuantificables; pierde de vista otras formas de evaluación que no excluyen la planteada y que le hacen mucho bien al proceso de implementación.

Es el caso de la evaluación concomitante que conviene a la política de EMAES por ser una política que está en proceso de implementación, esta evaluación realizada durante la puesta en marcha de la política o programa, pretende “controlar el buen desarrollo de los procedimientos previstos y, por otra, permitir la detección de problemas para poder realizar los ajustes necesarios a tiempo”⁵⁹.

Pero además de una evaluación que se realice a lo largo de la implementación y no solo en el periodo de tiempo que finaliza a la política; la evaluación también debe ser vista como mixta o pluralista, permitiendo la introducción de criterios cualitativos y participativos. “Este tipo de evaluación se entiende como un proceso nunca acabado de aprendizaje colectivo que se interesa por la resolución del los problemas sociales emergentes- por medios de un diálogo entre expertos, actores y beneficiarios involucrados- más que por la realización de objetivos específicos fijados a priori”⁶⁰.

Precisamente hoy en día se ha venido reforzando la idea de que esta evaluación pluralista o también llamada participativa, que busca integrar a las partes involucradas en

⁵⁸ Ver Contraloría de Bogotá. Función de advertencia, 2009.

⁵⁹ Ver Roth. *Políticas Públicas formulación, implementación y evaluación*. p.149.

⁶⁰ Ver Roth. *Políticas Públicas formulación, implementación y evaluación*. p.162.

la implementación de la política pública (administración pública, expertos externos y usuarios), es la que mejor representa la realidad que se busca conocer.⁶¹

Tanto los enfoques utilizados por la administración, como los aquí planteados, son solo algunos de los que teóricamente se pueden retomar en el proceso de una política pública como herramientas que faciliten su desarrollo a través de las distintas etapas que la componen. En el caso de la política de EMAES, la hipótesis de trabajo según la cual se afirma que *los efectos de la Política de Educación Media articulada con la Educación Superior han sido negativos por la ausencia de enfoques teóricos apropiados en la formulación, implementación y evaluación de la política pública a la misma*; es cierta por lo menos en lo que respecta al trabajo de investigación y de campo realizado. Esto no niega la existencia de otras realidades o visiones sobre los éxitos o efectos positivos de la política; pero sí resalta la importancia de estudiar a la luz de las teorías de las políticas públicas los efectos negativos de una política tan importante por su impacto en el Estado social de derecho, como lo es la EMAES.

Finalmente, si bien este trabajo no ha sido tan exhaustivo, como lo merece el tema, resultado de la investigación y el análisis, se han podido recoger algunas recomendaciones que serán brevemente mencionadas junto con las conclusiones, que a continuación se presentan.

⁶¹ Comparar Salazar. *Las políticas Públicas*.1999. p. 146.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La política de EMAES es una respuesta a la necesidad real de los jóvenes que cada día se gradúan como bachilleres pero que no encuentran una oportunidad de continuar sus estudios y/o acceder al mercado laboral. Sin embargo, el análisis realizado a lo largo de la monografía permite evidenciar que su desarrollo ha tenido serios inconvenientes y efectos negativos que fueron apartando la política de sus objetivos, y repercutieron en algunos casos en el fracaso de los convenios y el cambio de estrategia.

El estudio de las fuentes tanto primarias como secundarias permitió observar que a lo largo del desarrollo de la política la administración tomó decisiones guiada por ciertos parámetros o formas de acción que se identificaban con enfoques teóricos no siempre adecuados según los fines y naturaleza de la política.

En términos de la formulación de la política, se percibió una ausencia de estudios rigurosos sobre los efectos de la política, al decir de la administración la formulación se dio como un proceso participativo, pero los inconvenientes surgidos durante la implementación demostraron que no lo fue. Se tuvieron en cuenta algunos de los planteamientos del PNDE (en el que participaron gran número de ciudadanos), y la inclusión de la EMAES en la agenda política se debió a la adopción que de esta hicieron los candidatos en sus planes de gobierno. Este posible ascenso democrático de la política, desde la base hasta la cima de la pirámide, encontró oposición en la visión de varios de los entrevistados y varias de las evidencias externas, que mostraron que la participación en la formulación de la política por parte de los afectados fue mínima. La SED dio casi por sentado que la elección de los candidatos y sus planes de trabajo era suficiente para la legitimación de la política y esto trajo consigo un relajamiento con respecto a la percepción de los afectados y a los efectos de la implementación de la política. Esta actitud se tomó como el reflejo de un enfoque top-down (es decir de arriba hacia abajo), en la forma de tomar las decisiones por parte de la administración, que efectivamente generó lo que se conoce como brecha de implementación.

A la luz de este enfoque, los errores de la administración tanto en la formulación como en la implementación, se originaron en la falta de estrategias de inclusión de la población y comunidad educativa en general en los procesos decisorios.

En el caso del Colegio ARP, tanto los estudiantes como los docentes manifestaron inconformidad con las decisiones tomadas por la SED a lo largo del proceso de articulación; así mismo al interior de la UD, el proceso se percibió como una imposición. De ahí el origen de los problemas estructurales y legales que le siguieron a la política: gran cantidad de estudiantes que cursaron los programas de articulación pero que no pudieron ingresar a la UD. Por lo tanto el convenio se tradujo en malestar para la población que tenía interesantes expectativas; inconformidad y rechazo de la comunidad en general a la política; falta de claridad sobre los procesos, responsabilidades y papel de los distintos actores y problemas estructurales y de calidad en la educación tanto media como superior.

Ejemplo de ello fue el hecho de no prever en la formulación de la política, los inconvenientes que generó la oferta de clases de educación superior en las instalaciones de un colegio; si bien según los documentos de la SED, se contemplaba la transformación de los colegios en varios ámbitos como el pedagógico y físico, incluyendo la dotación de infraestructura, esta fue tardía e insuficiente según lo afirmaron los entrevistados; se descuidaron muchos aspectos que en conjunto restaron aplicabilidad a los planteamientos de la política. Luego, las condiciones desiguales de formación en los colegios comparadas con las instalaciones o sedes de las instituciones, sirvieron como instrumentos de discriminación y segregación de los estudiantes pertenecientes a los convenios.

Finalmente la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, se negó a conceder la admisión directa de los estudiantes en convenio, teniendo en cuenta que esta exigencia iba en contra tanto de los estándares de calidad de la universidad como del principio de igualdad de oportunidades en el ingreso para todos los aspirantes. Como consecuencia los colegios viraron hacia una articulación con el SENA, que es la que hoy en día sostienen.

Los problemas de fondo relacionados con las funciones de la educación media, la diversificación de los programas, la orientación socio-vocacional de los estudiantes, la

calidad tanto de la educación media como de la superior y el tema de la oferta pública de educación superior; fueron dejados de lado por la SED, que centró su atención casi que totalmente en el tema de los números y la cobertura. En aras de cumplir las metas propuestas en los planes de desarrollo y sectoriales de educación se descuidaron los procesos de reestructuración y retroalimentación. Se utilizaron otras estrategias como los traslados de docentes y las alianzas con los rectores y coordinadores de articulación para acallar las críticas y hacer ver la política como exitosa.

Los controles políticos de instituciones como el Concejo de Bogotá y la Contraloría de Bogotá, aunque obligaron a replantear algunos aspectos de la política, y terminar un par de convenios que no estaban reflejando resultados, no fueron un instrumento de evaluación concienzudo por parte de la administración. Tampoco se encontró un interés de la administración por llevar a cabo procesos de evaluación concomitante a la política, y reflejo de esto fueron las pobres referencias estadísticas con las que contaba la SED según lo afirmó la misma Contraloría Distrital.

Si bien el proceso de evaluación es entendido por parte de la administración como uno de tipo ex post, la evidencia conlleva a pensar que este no es el más adecuado para la política de EMAES. Todos los problemas que presentó la política a lo largo del proceso, hacen pensar que evaluar su desarrollo limitándose a los impactos finales de la misma es del todo inconveniente. La mejor forma de darle importancia al futuro de la política es la aplicación de mecanismos de evaluación concomitante a la implementación de la misma que permitan detectar los problemas y plantear las soluciones necesarias a tiempo. Aunque la SED ha empezado a hacer modificaciones a la política de EMAES, estas no se conocen hasta la fecha y tampoco se tiene evidencia de que provengan de una deliberación y participación juiciosa con toda la comunidad académica en aras de alcanzar mejores resultados.

La hipótesis de trabajo planteada hace relación a que, *los efectos de la Política de Educación Media articulada con la Educación Superior, han sido negativos por la ausencia de enfoques teóricos apropiados en la formulación, implementación y evaluación de la política pública a la misma.* Esto se logró comprobar al menos en lo que respecta a las fuentes utilizadas y entrevistas realizadas. En cuanto al objetivo general de *determinar la relación entre los enfoques teóricos de formulación, implementación y evaluación de la política pública, y los efectos negativos de la Política de*

Educación Media articulada con la Educación Superior, se pudo detectar alguna dosis de esta relación, en tal forma que de la mano de los enfoques aplicados o la ausencia de ellos, se llegaron a plantear otros enfoques ausentes y la forma como su implementación hubiera aportado al desarrollo de la política.

El hecho de abordar los efectos negativos permitió reflexionar sobre los errores cometidos y explicar a la luz de las teorías como se había llegado hasta ellos. El desarrollo de la monografía, apuntó a percibir la política no como obsoleta y fracasada, sino a enfatizar su importancia y cuestionar la ausencia de evaluaciones y procesos de retroalimentación que la nutran a futuro.

La política de EMAES no es mala en sí misma, de esto dan cuenta sus loables objetivos y todo el desarrollo conceptual que a partir de esta se ha generado; no obstante la administración debe considerar mejores estrategias y más claras que cuenten siempre con la participación activa de la comunidad afectada.

A partir de lo anterior se aportan las siguientes recomendaciones:

Cualquier política que se quiera implementar a largo plazo, debe tener como base un universo de soluciones amplio, basado en estudios diagnósticos y retrospectivos sobre el papel social que cumple una política que busque transformar la realidad de la educación media y la educación superior. Si bien necesitamos soluciones que tengan un impacto en el corto plazo, los programas y proyectos de gobierno para que se conviertan en políticas públicas deben tener una perspectiva y factibilidad en el largo plazo, que solo la da una visión equilibrada que valore tanto la cobertura como la calidad de la educación. Por tanto, la política pública de articulación no debe ser asumida esencialmente en términos de aumento de cobertura, sino de garantía de los principios del Estado social de derecho para los jóvenes que transitan de un ciclo de educación a otro.

En un primer espacio, la administración tiene que valorar positivamente los procesos de formulación en los que interviene activamente la comunidad académica, no basta con considerar en el papel esta participación y en la práctica restringirla a un grupo determinado, es necesario incentivar una discusión abierta y prolongada entre la comunidad, los expertos en el tema, los órganos representativos y de control y la administración misma. Este orden ascendente de la política y no descendente es el que

legítima y en muchos casos garantiza el éxito de la política. Hay que proponer un marco de discusión y asignar cierto poder de decisión a los involucrados, teniendo siempre claros los objetivos de la política y las limitaciones que existen para su desarrollo. De nada sirve generar grandes expectativas, si se van a convertir en frustraciones a lo largo de la implementación, más vale ser realistas a la hora de guiar las decisiones.

En un segundo espacio, si bien la formulación puede ser menos participativa, aunque siempre partiendo de la base de las necesidades y problemas reales de la población; toda estrategia o proceso de articulación debe ser más propositivo que impositivo. Aquí es necesario que se lleven a la práctica los lineamientos de la política en cuanto a que uno de los requisitos para la selección de los colegios a articular es la “Voluntad y compromiso de la Comunidad Educativa del Colegio (Directivos, docentes, estudiantes y padres de familia) de participar en el proceso”⁶². Se debe respetar en este sentido la vocación de cada institución y su autonomía, y de nuevo tener especial cuidado y atención en todos los procesos de transformación, tanto pedagógicos como administrativos y físicos, de tal forma que estos sean el resultado de la participación de toda la comunidad académica en aras de legitimar su implementación y desarrollo.

Finalmente los procesos de evaluación deben coincidir en ser entendidos como necesarios pero no solo en la fase final de la implementación de la política, sino concomitante a ella. No hace falta intentar minimizar los efectos negativos de la política, es menester más bien reconocerlos plenamente y hacer una evaluación acertada de estos y a tiempo.

La articulación no puede partir de un proceso de desarticulación entre la comunidad educativa y la administración, reconocer el papel de los ejecutores y darles la importancia que merecen debe reflejarse en un acercamiento y un proceso de retroalimentación constante. La información es la base de la evaluación que hacen los individuos, y ésta en últimas legitima o deslegitima la acción de la administración.

⁶² Ver SED-DEMYS. “Educación Media y superior: lineamientos estratégicos y operativos de la política de Educación Media articulada con la Educación Superior”. p. 24.

BIBLIOGRAFÍA

Gómez, Víctor; Díaz, Claudia y Celis, Jorge. *El puente está quebrado, Aportes a la reconstrucción de la educación media en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia, 2009.

Jones, Charles. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth, 1984.

Meny, Ives y Thoenig Jean-Claude. *Las Políticas Públicas*. Traducido por Francisco Morata. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 1992.

Roth, André-Noel. *Políticas Públicas formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2004.

Salazar, Carlos. *Las políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Javeriana, 1999.

Vargas, Alejo. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores, 1999.

Capítulos de libros

Elmore Richard. “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas”, en: Aguilar Villanueva, Luis. (ed.) *La implementación de las Políticas*. México, Porrúa, 1993: 251-280.

Gentili, Pablo. “El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América latina”. En: Alvarez, Fernando y Rico, Uría. (comp.) *Neoliberalismo vs. Democracia*. Madrid: Ediciones La Piqueta, 1998: 102-129.

Publicaciones periódicas académicas

Atehortúa, Adolfo. “La “revolución educativa”: transcurso, resultados y perspectiva”. En *Análisis Político*, Universidad Nacional de Colombia. N° 57. (mayo-agosto 2006): 126-152.

Velásquez, Raúl. “Hacia una nueva definición del concepto “política pública””. *Desafíos*, Universidad del Rosario. No 20. (Primer semestre de 2009): 149-187.

Otros documentos

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.- Secretaría de Educación- Universidad Distrital Francisco José de Caldas. “Convenio interadministrativo de asociación y cooperación 174 de diciembre de 2005”. Bogotá 2005.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.- Secretaría de Educación. “Resolución N° 480 de 20 de febrero de 2008”. Bogotá, 2008.

_____ . “Situación de la educación media oficial en Bogotá, características, avances y perspectivas”. Bogotá 2008.

Celis, Jorge; Gómez, Víctor y Díaz, Claudia. “¿Educación media o articulación con el SENA? Un análisis crítico al programa de articulación en Bogotá” IIE, 2006.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas. “Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe”, 2008. Documento Electrónico. Consulta realizada en Mayo de 2010. Disponible en la página web: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/38406/P38406.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

Contraloría de Bogotá. “Análisis a la articulación de la educación básica media con el nivel superior en los colegios públicos con énfasis en la Universidad Distrital”. Noviembre, 2008.

_____ . “Función de advertencia por riesgo en la inversión de \$2.509.555.873 pendientes de ejecutar a través del Convenio Interadministrativo de Asociación y

Cooperación No. 174 del 5 de diciembre de 2005, celebrado entre SED y UD”. Bogotá, 2009.

Congreso de la República. “Ley 115 de 1994. Ley General de Educación”. República de Colombia. Bogotá, 1994.

Concejo de Bogotá. “La Articulación de la Educación Media con la Superior”. Debate. Febrero de 2010.

Dirección de Educación Media y Superior. “Situación de la educación media oficial en Bogotá, características, avances y perspectivas”. Bogotá, 2008

Estudiantes de Tecnología Electrónica del Convenio 174. “Carta de solicitud”. Octubre de 2009.

Gómez, Víctor Manuel. “Características de la educación media y su interfase con la educación superior en Colombia: problemas de oferta y demanda”, IIE, Bogotá, 2004.

Gómez, Víctor Manuel; Díaz, Claudia y Jennifer Romero. “Criterios, objetivos y estrategias de educación media especializada en el D.C.”, IIE, 2008.

Ministerio de Educación Nacional. “Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016. Pacto Social por la educación”. Bogotá, 2006.

Ministerio de Educación Nacional, Subdirección de Desarrollo Sectorial. “Estadísticas de educación superior”, 2009. Consulta realizada en Junio de 2009. Disponible en la página web: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-channel.html>

Naranjo, Jaime. “Lanzamiento del libro El puente está quebrado, aportes a la reconstrucción de la educación media en Colombia”. Conferencia. Bogotá, 2009.

Presidencia de la República. “Decreto 1860 de 1994 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994 en los aspectos pedagógicos y organizativos generales”. República de Colombia. Bogotá, 1994.

Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016- PNDE. “Pacto Social por la educación”. Consulta realizada en Abril de 2009. Disponible en la página web: http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-166057_archivo_pdf.pdf

Plan Decenal de educación. Aportes del Plan Nacional Decenal de Educación 2006 -2016 al tema Articulación entre la educación básica y superior. Consulta realizada en Abril de 2009. Disponible en la página web: http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-183180_archivo_pdf.pdf

Portal de la Ciudad de Bogotá. “Colegios distritales abren puertas a la Educación Superior”. Consulta realizada en Abril de 2009. Disponible en la página web: http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/x_frame_detalle.php?id=31120

Secretaría de Educación-Dirección de Educación Media y Superior. “Educación Media y superior: lineamientos estratégicos y operativos de la política de Educación Media articulada con la Educación Superior”, Bogotá, 2009.

Secretaría de Educación de Bogotá. “Plan Sectorial de Educación 2004-2008 Bogotá: Una gran escuela para que niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor”. Consulta realizada en Febrero de 2009. Disponible en la página web: http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/enlaces_dinamico.php?url=../pdf/PlanSectorial20042008.pdf&titulo_pg=Plan%20Sectorial%20de%20Educaci%C3%B3n%202004%20-%202008&l_id=18940&l_t_i=0

_____ . “Plan Sectorial de Educación 2008-2013 Educación de calidad para una Bogotá Positiva”. Consulta realizada en Febrero de 2009. Disponible en la página web: http://www.sedbogota.edu.co/archivos/SECRETARIA_EDUCACION/PLAN_SE

CTORIAL/PLAN%20SECTORIAL%20EDUCACION%20DE%20CALIDAD%202008-2012.pdf

Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Vicerrectoría académica. “Propuesta implementación del sistema distrital de articulación de la educación media con la educación superior y el mundo del trabajo en instituciones educativas distritales (2008-2012). Bogotá, 2008.

Entrevistas

Entrevista a Yadira Mina, Coordinadora de articulación, Colegio Aldemar Rojas Plazas, realizada en Bogotá, 5 de Marzo de 2010.

Entrevista a Martha Barrera, Orientadora Colegio Aldemar Rojas Plazas, realizada en Bogotá, 7 de Abril de 2010.

Entrevista a docentes del Colegio Aldemar Rojas Plazas, realizada en Bogotá, 7 de Abril de 2010.

Entrevista a Marcela Martínez, Decana Facultad Tecnológicas, Universidad Distrital, 29 de Marzo de 2010.

Entrevista a estudiantes, Egresados Colegios de convenio y estudiantes de la UD, 4 de Junio de 2010.

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Entrevista realizada a Yadira Mina

Anexo 2. Entrevista realizada a Martha Barrera

Anexo 3. Entrevista realizada a docentes del Colegio Aldemar Rojas Plazas

Anexo 4. Entrevista realizada a Marcela Martínez

Anexo 5. Entrevista realizada a estudiantes

Anexo 6. Debate en el Concejo de Bogotá

Anexo 1. Entrevista realizada a Yadira Mina

¿Cómo se dio inicio a política de articulación?

Proyecto de SED, ARP primer colegio elegido para implementarlo por su característica de ser colegio de educación media únicamente, más propicio para el ambiente universitario, “yo llego al colegio en 2005 y ya está aquí el proyecto (2004)”, en el 2006 se crea el cargo de coordinador de articulación y yo soy asignada primera coordinadora en ese cargo, que ahora está en todos los colegios articulados.

Se crearon los equipos de trabajo o pares académicos, los docentes universitarios le contaban a los docentes de media que se debía hacer y viceversa, resultado de esto fueron los planes de estudio que incluían en dos años cuatro semestres, reduciendo cantidad de áreas y asignaturas sin violar la ley 115, pero cambiando la metodología, estudiantes ven 8 asignaturas por semestre concentrado la atención de los jóvenes y aumentando la intensidad horaria, en especial las ciencias básicas, las humanidades y la tecnología.

Nosotros implementamos el modelo y lo dimos a conocer a otros, fue el colegio piloto y muchas de las cosas que se probaban dieron pie para construir los lineamientos que hoy tiene la SED, “el modelo se construye en un 60% con la experiencia implementada en el ARP”. El colegio ha permitido una adaptación al modelo también ha afrontando las crisis del caso, hemos tenido que romper paradigmas y formas de pensar en los docentes y estudiantes, que son muy poderosas, “desaprender para volver a aprender”, sin embargo lo hemos logrado en el modelo esta implementado y fluye con un ambiente de convivencia entre la educación superior y la educación media.

“Yo soy la persona que ha hecho toda la estructura y el montaje del modelo, nuestra tarea desde la parte académica ha sido tener unos planes de estudio que respondan a la educación superior sin olvidarse que somos educación media”

El primer año que nos articulamos con la UD fue catastrófico el proceso convivencial, el nivel de pérdida era muy alto, las intensidades horarias tan altas también hicieron que desertara mucha gente; pero cada año los muchachos que llegan nuevos se adaptan más fácilmente al momento, pues llegan teniendo claro a qué tipo de colegio llegan, gracias a un reconocimiento de la vocación del colegio que hay en la zona. Los muchachos ven al colegio como la garantía de poder continuar en un proceso.

Esa fue la debilidad con la UD, el proceso académicamente fue muy exitoso, pues se logró montar un modelo muy bueno, fortaleciendo académicamente, las pruebas ICFES pasaron de nivel bajo a muy alto y superior en un año.

Hemos logrado meternos en la política, ya superamos las etapas de quien se inventó la articulación, nos la impusieron, etc. La política de articulación ha sido una política desde los planes de educación y el nivel nacional y es una deuda social, pero hacer que los maestros entiendan eso es muy complicado, porque tendemos a pensar que lo que yo hago es lo mejor hecho y empezar a copiar otros tipos de procedimientos es difícil. La mayoría de los modelos han sido copiados de otros países y otros contextos en los que han sido exitosos, pero no han sido creados para nuestro contexto, este modelo nos permitió crear modelo educativo para nuestro contexto, nos dijeron diseñenlo, pruébenlo, impleméntenlo, hagan que sea exitoso para su institución, y cuéntenos como funcionaria el modelo exitosamente.

Nosotros no hicimos parte de la Universidad que nos iba a acompañar, la universidad llega aquí y empezamos a crear el modelo que fue el primer choque con los maestros, por el volumen de trabajo tan grande que saturó a la gente, y además teniendo en cuenta que no hubo un incentivo, que fue una falta de la SED. Nosotros hicimos propuestas para la SED, créditos, propuestas económicas, pero se empezaron a ver desequilibrios porque a los pares académicos de la UD les pagaban por hora, mientras que a los maestros del colegio no. Después de 6 meses de montado el modelo y no habían decisiones claras, era ensayo y error, tu diseñas una cosa pero en la realidad las cosas te salen de otra manera.

Se iba a implementar un modelo de evaluación paralelo que se salía del decreto 230 de 2006, traer el sistema de edu superior a la media para que el muchacho se adaptara , pero estaba por fuera de la ley de educación media, entonces se pensó en sacar un decreto para lograrlo, pero fue demorado, la resolución 480 salió en el 2008 ósea que fueron 3 años que se trabajó por fuera de la ley, pero el colegio no podía tomar decisiones por fuera de esta, fue un retroceso porque se tuvo que empezar a adaptar a la ley todo lo que se había hecho y ganado; eso si fue lesivo para el modelo, pero entendimos que la ganancia era que teníamos que generar un modelo dentro de las realidades y que dentro de este si generar transformaciones pero no problemas legales, hoy en día responde a la ley es novedoso, distinto y aporta otros procesos.

La primera promoción articulada fue en el 2008, 28 estudiantes ingresaron a la UD de 320 graduados. Comparando con el número de estudiantes que otros colegios públicos colocan en la UD es considerable, considerando que solo tenía 4 años de vida como colegio.

Tuvimos unas deficiencias en el proceso que fue lo que nos hizo pensar seriamente la articulación con la UD. 1. Las garantías del modelo, un estudiante articulado debe tener ciertos beneficios, porque estudia dos años todo el día, cumple 800 horas de técnica, entonces deben servirle para algo. Los beneficios son que los jóvenes llegan a tercer semestre, en décimo adelanta primero en once segundo entonces debe ingresar con cupo garantizado sin trámite clasificatorio a tercer semestre de la universidad, el puntaje ICFES porque si han aprobado el plan de estudios que tenemos para ellos han demostrado que tienen las competencias necesarias para continuar. El modelo dice q el estudiante debe llegar a tercer semestre y si no llega nivelado debe adelantarse, el examen ICFES no puede ser clasificatorio ni eliminatorio y el cupo debe ser garantizado.

¿Estos parámetros fueron planteados por el colegio y la UD?

No, fue planteado desde antes por la SED y la UD, cuando llegaron al colegio a contar el modelo con estos beneficios y por eso fue bien recibido; pero a medida que fue pasando el tiempo nos dimos cuenta que esas bondades no se las iban a cumplir a nuestros jóvenes, porque se necesitaban convocatorias cerradas, ósea que los jóvenes de colegios articulados concursaran entre ellos mismos y la UD escoge los mejores y continua, pero la UD no podía hacer convocatoria cerrada, es decir que los estudiantes tenían que medirse con otros colegios y los dos años de estudio no iban a tener ningún beneficio; mientras que las universidades privadas que pertenecían al modelo aceptaban al estudiante articulado como preferidos, y les presentaban bondades impresionantes, 30% de beca y 50% con créditos, entonces los estudiantes iban a pagar semestres muy económicos.

Nos empezamos a dar cuenta que el modelo era más exitoso con la educación privada que con la educación pública. Vino la discusión con la UD, como nos va a cumplir, pero no pudieron llegar a acuerdos en los Consejos Superiores de la Universidad, pues acudieron al derecho a la igualdad y por lo tanto que las convocatorias debían seguir siendo de carácter abierto, en últimas nosotros como colegio “si la u no nos brinda las garantías no podemos continuar con el modelo, y ahí fue cuando decidimos girar al Sena, virar netamente al Sena, porque estábamos articulados con los dos.

La UD nos concedió 5 puntos para los estudiantes articulados pero no era equitativo estudiar dos años con esa intensidad horaria para al final decirle al joven que eso se traducía en 5 puntos.

La UD aclaró que era muy complejo modificar el reglamento de la UD era muy difícil, y los estudiantes necesitaban respuestas rápidas porque estaban por graduarse, en 2009 ya teníamos la orden de la SED para virar al SENA, pero eso generó tomas del colegio y resistencia, que fue entendible por las expectativas que se habían generado, pero se logró articular con el SENA, actualmente con 5 carreras técnicas y tres tecnologías abiertas en el colegio.

¿De los estudiantes del colegio de la promoción 2008 que ingresaron a la UD, con exámenes de admisión, finalmente ingresaron a primer semestre o los estudiantes ingresaron a tercer semestre?

No, la UD no hizo procesos de homologación, ellos entraron a primer semestre, pero su nivel era superior comparado con los demás estudiantes, pero el modelo no planteaba eso y eso fue lo que no funcionó con la universidad.

La llegada de las tecnologías SENA viró la visión del modelo, ahora el modelo es tangible, ahora hasta los mismos maestros están trayendo a estudiar los hijos aquí. Ahora los estudiantes salen y se gradúan con dos títulos, uno de Técnico Sena, ya no CAP como en el 2008, y otro técnico ARP, y la posibilidad directa de seguir con su tecnología.

Después de acabar la tecnología en el SENA el estudiante puede presentarse a una de las universidades en convenio con esta institución para continuar su educación superior.

Anexo 2. Entrevista realizada a Martha Barrera

¿Cómo se origina el CAS?

Con un estudio del Banco Mundial en 1972, sobre toda la zona del suroccidente, Plan FIDUSOP. Uno de los resultados del estudio son las fuertes carencias en educación, no habían colegios en esta zona, se creó el plan CEMDIZOB (Centro de Educación Media Diversificada de la Zona Sur Oriental de Bogotá), que consistía en la creación de un complejo estudiantil conformado por cuatro colegios y un centro auxiliar, que era el Aldemar Rojas Plazas, los colegios fueron dotados en su totalidad, pero la ayuda no fue solamente física sino en términos de la parte curricular, estructuración de los programas. Se contaba con bienestar estudiantil, médico, enfermero y todas las dotaciones necesarias.

De 6 a 9 procesos de exploración, 10 y 11 pasaban a hacer una especialización en jornada contraria en el Aldemar Rojas, había 15 especialidades. Los estudiantes salían como bachilleres con énfasis en la especialidad que escogieran.

Desde el 93 aproximadamente se hicieron convenios con el Sena porque los programas tenían muchas similitudes, el Sena hacía una acomodación del currículo junto con los maestros de la media y hacía exámenes a final de semestre y los que pasaban salían con título de bachiller, énfasis y además título del Sena, con la posibilidad de continuar estudios con esta institución. Luego con la ley General de Educación, se tomó la determinación de acabar con los INEM y los CASD –Centro Auxiliar de Servicios Docentes-, cosa que no entendemos por qué. La experiencia del CAS Aldemar Rojas Plazas tuvo gran acogida a nivel tanto nacional como internacional, venían muchos observadores de otras partes a conocer el modelo. Lo que no entiendo yo es que todos los votes que dimos, se acabaron todas las especialidades, secretaria determinó que especialidades quedaban aquí, pero en ningún momento a nosotros nos consultaron o preguntaron, sencillamente nos dijeron lo que quedaba. A nadie tuvieron en cuenta par a decir si se justificaba dejar una opción fuerte, por ejemplo la gente que quería diseño gráfico, se rebeló, hicieron paro y la contestación de la SED fue que eso se iba a dictar en Suba, y que les iban a poner bus, pero niños que venían de 21 ángeles y todos esos barrios, eso les implicaba atravesar toda la ciudad. Finalmente dentro de las especialidades que quedaron como electricidad y construcciones civiles eran de las menos demandadas por los estudiantes.

Finalmente todas las vueltas que dimos para llegar a tener convenio con la Distrital y para tener convenio con el SENA, que era un convenio que teníamos hace tiempo y mucho más estructurado y fructífero.

Anexo 3. Entrevista realizada a docentes del Colegio Aldemar Rojas Plazas

Profesor de Música

Yo fui maestro durante el CAS dos años, eso era muy bueno, ha sido el mejor trabajo que he tenido con el Distrito, fue muy grato porque en mi caso que soy profesor de música, les dictaba a mis estudiantes los materiales de primer semestre de una universidad, los preparaba bien. La verdad uno no entiende cuales son las políticas de la administración, cuando ellos vienen argumentando que la articulación es muy beneficiosa, cuando los estudiantes tenían acá 21 especialidades en un momento, ellos podían realmente escoger; y vienen acá con unos convenios realmente hechos a la ligera, con mucha conveniencia, y de 17 especialidades bajan a tres que porque es lo mejor; aquí hay muchos estudiantes que en este momento les gustan las artes pero los tienen en construcciones civiles o en electrónica, entonces es muy frustrante para un pelado. En muchos casos los padres de familia los mandan porque es técnica.

Los estudiantes valoraban mucho que cuando salían tenían un oficio, si bien no eran profesionales, sabían para donde iban, en cuanto experiencia a la vocación profesional era muy valiosa, al salir ya estaban más claros de hacia dónde iban a coger.

Profesor de Técnica

¿Cuáles son las diferencias entre el CAS y lo que es hoy el proceso de articulación? Pros y contras de cada uno.

Dos momentos históricos que los ha marcado la promoción y la evaluación, antes habían habilitaciones y se perdía el año, el estudiante trabajaba por la nota, los estudiantes tenían pertenencia al CAS, estudiaban la parte académica en otros colegios y la técnica acá; estos estudiantes tuvieron más oportunidades para entrar a la universidad, podría ser que la situación económica era mejor en esa época, pero tenían en toda forma más y mejores conocimientos, eso quiere decir que ingresaban más estudiantes cada año a las universidades públicas que actualmente, ahora ingresan uno o dos de los que terminan a la universidad. Antes la institución tenía autonomía, el CAS ofrecía más oportunidades a los estudiantes, 14 especialidades, el gobierno escolar difería del de otros colegios, porque la ley lo caracterizaba como educación diversificada y como tal había normas específicas para todos los CAS. La institución prestaba servicios a colegios privados, incluían instalaciones y clases, y llegó a manejar 50 colegios privados, que representaba ingresos para la institución, en la noche figuraba educación no formal para adultos, una diferencia es que no había convenios.

¿Los recursos provenían de la SED?

No, los CAS se autofinanciaban. En cuanto al número de estudiantes, llegamos a tener hasta 2000. Hoy en día hay 600. Y maestros la institución tenía 80 maestros en las dos jornadas, mientras actualmente solo cuenta con 40 en las dos jornadas, que son maestros por horas de cátedra externa. La planta de personal cada año va disminuyendo. Faltan políticas de promoción de dar a conocer la promoción, en el año 2010 se matricularon 180 estudiantes no más.

La institución era autónoma, no era vulnerable a otro actor externo, esa la gran diferencia con el sistema actual, con la articulación la institución se volvió vulnerable a otras instituciones, la SED desconoció todo y se le permitió, la SED para montar articulación que era solo por presupuesto de la UD, acomodó el convenio para beneficio de la UD y no para beneficio del colegio, razón por la cual la UD se pudo safar, porque no había ninguna norma que dijera que había que cumplirlo. En los 4 años solamente 20 estudiantes por sus meritos propios pasaron a la Distrital, y la inversión fue de 15000 millones de pesos.

La política fue un fracaso socialmente pero políticamente era intencional, lo montaron para eso. El convenio fue una burla para la comunidad, planteado desde la SED con esa intencionalidad, no exigió la SED el cumplimiento ni nada, porque el documento tenía vacíos. La directa beneficiada en capital fue la UD; la UD amplió cobertura, invirtió la plata en lo que se le antojó y solo dejó equipos de baja calidad, la inversión en la institución fue muy baja.

La comunidad no sabe cuál es la proyección de la SED, los fines políticos que tiene, y el otro problema es que el SENA también está vulnerando la autonomía escolar, impone sus políticas.

¿Cuáles son según su percepción las diferencias, ventajas y desventajas de la articulación SENA y UD?

La ventaja de la articulación con el SENA, es que sí cumple con la oportunidad en el ingreso, mientras la UD no recibió a ninguno del convenio, ellos tuvieron que comprar el formulario como cualquier otro, la universidad les prometió que les valía unos semestres y no les cumplió nada.

¿Qué recomendaciones plantearía a la SED frente a este tipo de políticas?

Primero respetar la autonomía institucional, que los colegios puedan decidir ellos mismos si se toma una política de la SED, que sea una decisión autónoma. Segundo que las políticas educativas se trabajen con la comunidad.

¿Los procesos de dialogo previos a la escogencia de los programas articulados no se dio?

Eso no es cierto, ellos dijeron, se cierran todas estas y quedan estas dos, eso fue una lucha, ellos dijeron esto es lo que queda y listo.

Una de las políticas es no invertir, porque es que los colegios técnicos son colegios costosos, entonces se abre educación media técnica que tenga impacto social y que no genere inversión y entonces subsana con eso la oportunidad de ingresar al SENA.

Con el CAS era darle la oportunidad al estudiante para empezar a formar su proyecto de vida, antes tenían mejor oportunidad en la educación media, pero ahora el convenio solo se restringe a la parte de tecnología. Un estudiante que empieza a ver su universidad desde 10 no tiene la madurez, la preparación no es lo mismo.

Una desventaja de la articulación con el SENA es que este no está invirtiendo nada en los colegios.

¿De la articulación con el SENA que hay por mejorar?

Es que el SENA también impone, debe respetar el gobierno escolar. Además debe invertir en mantenimiento de equipos.

La participación de los maestros se ha dado pero en la parte operativa, no en la parte decisoria, o sea que es democracia deliberativa pero no democracia participativa.

Lo único cierto es que hasta la fecha lo único que nosotros hemos visto es desmantelamiento de la institución. Detrimiento de la institución, se enterraron muchas herramientas de los laboratorios de mecánica, se llevaron el consultorio odontológico [...] Nunca nos rindieron un informe, no hay información ni participación de todo lo que pasó con el convenio, no hubo evaluación, no hubo rendición de cuentas, simplemente dijeron se acabó y ya.

Anexo 4. Entrevista realizada a Marcela Martínez

¿Cómo conoció la política de articulación?

Llevo trabajando en la fac en la UD 15 años, el primer contacto con este proyecto fue en un seminario de la U Pedagógica sobre la política articulación de la educación media con la superior, allí me encontré con la sorpresa de lo que se estaba vendiendo a la comunidad: que los programas de tecnológica iban a entrar en un proceso de articulación donde todos los estudiantes en el marco de este convenio iban a tomar algunas asignaturas adicionales para que al salir de once entraran a 3 o 4 de tecnología en la UD; para mí fue sorprendente porq estuve y participé en el diseño curricular de la facultad tecnológica y no veía viable el proceso que se estaba planteando.

Posterior a eso en un Consejo de Facultad un grupo de profesores del área tecnológica presentaron una propuesta para ofrecer los programas tecnológicos en instalaciones de los colegios; en ese momento no había modelo pero la SED necesitaba mostrar que ya había muchachos en esta apuesta, empieza la discusión acerca de cual puede ser el modelo para que se de bien la articulación. El grupo empezó a mirar cómo convalidar algunas áreas del colegio en la superior; pero ahí empezó el choque con la SED porque ellos decían que tenían que pasar directamente a la UD, pero la universidad fue tajante en cuanto al proceso de admisión que tenía que ser abierto; esa puede ser una de las razones para el fracaso de la articulación con la UD.

Cuando los muchachos se graduaban, por lo general pasaban, los estudiantes obtenían un puntaje especial de acuerdo con la localidad a la que pertenece el colegio, y se privilegiaba la localidad del colegio, pero aún así no todos pasaban.

La forma en la que se desarrollo el proceso fue mediante la interacción de los pares académicos, uno de la universidad y otro del colegio, sobre el desarrollo de las asignaturas de la media para hacerlas pertinentes con las de la educación superior, pero al par académico de la universidad se le pagaba y al del colegio no; y nunca se logró que a ellos se les reconociera eso, esto fue una de las causas de los conflictos entre los profesores de la universidad y los del colegio. Se decía que era muy complicado darle bonificación a tantos docentes que participaran y que además en los otros convenios (con instituciones privadas) todo funcionaba muy bien, lo cual se ponía como ejemplo de cómo funcionaba con la privada y no con la Distrital.

Después de ese proceso empieza una crisis acerca del fracaso del convenio, por lo cual se decide ampliar el convenio a otro colegio: el INEM de Kennedy.

Siempre hubo problemas de infraestructura en los colegios, no había disponibilidad para los programas de la UD, instalaciones, salones, laboratorios, etc. Con el mismo modelo de admisión, que

beneficiaba a estudiantes de esa localidad. Las inconformidades por parte de los estudiantes respecto a estas problemáticas hicieron que los colegios no aceptaran seguir con el modelo y viraran hacia otras instituciones (como el SENA en el ARP) que si les garantizaban ingreso directo en caso de pertenecer al convenio. Por este motivo los estudiantes que habían entrado en convenio con la UD tuvieron que ser trasladados a las instalaciones de esta y mezclados con los otros estudiantes, pero el convenio establecía que el dinero del convenio debía ser destinado solo para los estudiantes del convenio, la nómina así mismo era manejada de forma diferente pagados por el presupuesto del convenio y no de la universidad y su hora cátedra era pagada de forma diferente. La SED no pagaba profesor q no tuviera más de 15 estudiantes, pero ningún grupo tiene más de ese número, entonces la u propuso una categorización porq ellos estaban siendo asumidos por la UD.

Cuando se dijo que se cerraba el convenio 174, se genero otro convenio 1473, que buscaba darle continuidad al primero abriéndole las puertas al INEM, pero nunca tuvo acta de inicio, impidió su ejecución y obligó a volver al anterior.

¿Cuál es el sentimiento que le queda después de la experiencia vivida con el proceso de articulación?

Yo desde el principio fui una de las que más me opuse al proceso, seguramente las personas que tomaban las decisiones podrán rescatar lo positivo del tema. Pero para mí lo que queda del tema es que el tema de los números para la SED era muy importante, no importa lo que fuera, en pos de eso la mejor oferta y la mejor no lo era necesariamente económicamente o académicamente, con el ánimo de mejorar cobertura lo asumen entidades con el signo pesos por delante y que lo hacen mucho más fácil, una universidad como la UD, particularmente no le apuesta a algo así, sacado de los cabellos que permite que estudiantes de 15 y 18 años se estén graduando de técnicos, pero sin una claridad acerca de lo que se quiere formar; este modelo centrado en las cifras difiere mucho de una propuesta seria.

Las cosas no se dieron, aunque hubo un interés por parte de la universidad en cabeza del Rector y del Secretario General de Educación, pero cuando se llegaba a los mandos medios todo se distorsionaba, los problemas surgían en los rango ejecutorios; la SED quedó dolida por el hecho de una negativa a una admisión inmediata, mientras que otras instituciones son más flexibles.

Para mí realmente si no hay una cuestión bien desarrollada, en el que sean claros los compromisos de las Universidades y de las instituciones de educación media y los modelos de ingreso y programas.

¿Qué piensa de la disyuntiva entre aumentar los recursos para la universidad y este tipo de convenios?

Para mí el modelo si es ampliar los recursos de la universidad y permitirle a la universidad que haga las propuestas de acuerdo a esos recursos, porque si lo siguen manejando a través de convenios dejan a la universidad con las manos atadas, a medida q se mejore el presupuesto de la universidad, esta puede generar apuestas, ejemplo de esto es que la facultad tecnológica en Ciudad Bolívar fue consecuencia de una ampliación en el presupuesto de la UD.

El Decreto 480 de 2008 que le da vida legal a la articulación lo plantea como un programa experimental, ¿Qué implicaciones podría tener esto?

El problema del ejercicio experimental visto desde la universidad fue el hecho de admitir niños en la universidad desde noveno, de darles un título paralelo a la educación media, sin poder tomar una decisión desde un proceso profesional y maduro de decisión, la universidad se opuso desde el comienzo y nunca se admitieron muchachos sin título de bachilleres.

Anexo 5. Entrevista realizada a estudiantes

¿Ustedes que opinan, porqué se acabó el convenio con la UD?

-El proyecto en sí me parecía muy bueno, pero en su ejecución faltó un poco de planeación, porque en si como estaba fundamentado al principio el convenio era bueno pero no tenían en cuenta todos esos aspectos que nosotros como estudiantes los vivimos, los espacios, el bienestar institucional. Yo digo que fue muy prematuro ejecutar ese plan de articulación, debieron esperar a hacer más pruebas o tener una mejor planificación para que se diera continuidad al convenio.

-Es buena la política de articular la educación media con la superior, pero articularla hasta un punto, no tampoco que uno de una el colegio con la universidad. Si era buena esa idea pero yo pienso que se acabó por tantos intereses políticos que hay en torno a esa cuestión, pues porque el gobierno de lucho era un gobierno de izquierda, entonces hacer ver mal a la izquierda.

En cuanto al giro que se dio de la articulación con la UD a la articulación con el SENA, ¿ustedes que opinan?

¿Piensan que fue un avance o un retroceso, o como lo ven?

-A mi me parece que si se retrocedió, porque pues no me parece comparable la universidad con el SENA, pienso que si hubiera sido mucho mejor seguir el convenio con la UD, y pues el SENA no es que sea una mala opción, sino que lo orientan a uno hacia otro tipo de profesional,

¿Que habría que hacer para mejorar, cuales serian sus recomendaciones?

Un poco mas de análisis e investigación, porque ellos lo ven desde el punto de vista de ellos y uno como estudiante que ya pasó todos estos años viviendo este proceso pues tiene otro punto de vista, entonces mirar esas cosas que fallaron en el convenio para que futuras políticas se implementen de una mejor manera, para que los beneficiados sean los estudiantes y todas esas personas que salen del colegio.

-Yo sugeriría una planeación bien estipulada y pues como un cronograma en el cual se nos garanticen los tiempos que vamos a estar aquí en la universidad, y que se cumplan esas cosas y acuerdos, de lo que realidad importa es que la gente de estratos menos favorecidos salga a adelante, se eduque, se ilustre y no dejarlos como es la tendencia a seguir así sin nada .

-Además que lo hagan de una buena manera, nosotros por ejemplo aislados de la facultad, no teníamos disponibilidad de los laboratorios, todo lo que hay acá, el bienestar y todo; a nosotros nos podían dar almuerzos pero ir desde allá hasta acá, media hora en bus, gastando los trasportes, etc.

-La cosa es que parecen detalles pero en sí, son bien importantes, el bienestar institucional, cuando habían eventos no nos enterábamos, cuando vallan a crearlo mirar esos detalles que son importantes.

La idea de una articulación es brindarle todos los beneficios que uno tiene como universidad en otro lugar, tener todos esos beneficios, no solo que valla un profesor a dictar clases, porque desde ahí ya se nota el cambio, el aislamiento con la universidad.

-Lo principal que se le ha criticado al convenio es sobreponer cobertura por encima de calidad de educación, la palabra convenio no es buena, yo prefiero articulación, es bueno que halla articulación desde 10 y 11 hacia qué va a ser la universidad, pero el convenio así como tal, ver clases universitarias en los colegios, eso no, es como generar calidad pero a partir de una cobertura moderada.

-Ellos lo ven más desde el punto de vista, que todos los estudiantes tengan educación, pero educación de que calidad, ósea es cobertura versus calidad.

Anexo 6. Debate en el Concejo de Bogotá

Wilson Duarte

Hace una fuerte crítica al programa de articulación, en términos de ejecución de los recursos, menciona el control de advertencia de la Contraloría y también advierte sobre el papel de la Universidad Distrital, que ha firmado un contrato que no ha convenido ni al distrito, ni a los jóvenes. Critica a la bancada de Mira porque apuntan al cumplimiento de metas “pedir cumplimiento de metas en el Plan de Desarrollo en el tema de articulación es botar la plata, más que pedir metas pidamos que se reestructure totalmente el programa de articulación”. Advierte que no se deben aplicar paños de agua tibia como lo propone el Dr. Jaime Naranjo, que hay que ser respetuosos con lo que dicen los expertos (estudio de la profesora de la UN afirma que la articulación es un fracaso).

Se está pagando para que entreguen unos programas académicos que tienen que ser implementados por los colegios, los docentes pagados por el distrito son los que están dictando las clases, no son docentes de las universidades, pagados por estas. “Estamos dilapidando recursos públicos para sostener unas universidades de garaje” estas tienen asegurados los ingresos a cambio de entregar unos programas, mientras la secretaria les asegura un número de estudiantes para que continúen en estas. “Jaime Naranjo del Polo Democrático Alternativo está promoviendo la privatización de la educación técnica y tecnológica”. Resalta el control de advertencia en cuanto afirma que los docentes son los mismos, con lo cual confirma que la compra de programas no es más que una simple asesoría.

En cuanto a las propuestas, resalta la importancia del Acuerdo 384 de 2009 (iniciativa respaldada por la mayoría del Concejo) para aumentar los cupos de la UD, para el cual no hay recursos asignados en el presupuesto para su ejecución “esta sí es la solución para el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo”.

También resalta los resultados de los exámenes del Icfes según el Programa Bogotá como Vamos, que han disminuido considerablemente en los colegios articulados.

Invita al Secretario a ampliar el acuerdo y a ser proactivos, para poder cumplir la meta de ampliar a 30000 cupos. No invertir en ladrillos sino en la contratación de más docentes. Menciona además que de 1384 estudiantes ingresados al convenio solo 912 están activos 4300 millones invertidos y solo este número de alumnos beneficiados.

Se ofrece a realizar un trabajo conjunto con el Secretario y el Rector para que el acuerdo 384 se convierta en una política pública seria de Educación Superior.

Carlos Eduardo Guevara

Concejal de Mira

Responde al Concejal Duarte afirmando que ellos no son voceros de las universidades de garaje, pues han criticado y denunciado que no ha habido una política clara frente a la materia, “la articulación es un fracaso, no solo por las cifras, sino porque los estudiantes no quieren esos programas”, los estudiantes tienen un proyecto de vida contra el cual no se puede ir en contra. Existen otros convenios de las alcaldías con otras instituciones que también son un fracaso. Es una preocupación constante de nosotros por este tema por eso lo priorizamos. Menciona la oposición que realizaron docentes y estudiantes del Colegio Francisco José de Caldas y el hecho de que hoy en día estén por fuera de la institución; resalta además que de los 58 estudiantes que de este colegio ingresaban a la Universidad Nacional anualmente, el año pasado no ingresaron más de 5. “EL proyecto se reventó y hay que revisarlo oportunamente”, sin embargo hay que cumplir con la meta del Plan Sectorial de Desarrollo, que es un compromiso de esta administración y del Concejo de Bogotá.

Álvaro Argote

Resalta como satisfactorio que se cumplan las metas de educación básica y media, pero destaca que dos cuellos de botella en el tema: la educación preescolar, y oferta para la educación superior. El mundo necesita educación técnica y tecnológica, que es la que le puede resultar más económica al Distrito, entonces es ahí donde se debe hacer un esfuerzo para subsidiarla.

Resalta resultados de la articulación con el Sena, mientras con otras instituciones los resultados son muy pobres, “la articulación por sí no se puede condenar porque es un método importante de acceder a la educación, hay que revisar el camino porque los resultados no son los mejores”, los costos y la continuidad.

El programa se va a caer por sí solo, los resultados no son buenos ni siquiera con la Universidad Distrital, “el Camino con la UD es muy lento para la velocidad de la necesidad que tenemos” hay que cambiar de socios. Es lamentable que se disminuya el presupuesto para la educación superior por los malos resultados de la ejecución de este programa (se ejecutó solo el 32%) se bajó el presupuesto en 48%. Se está castigando a los jóvenes, debe haber evaluaciones y si es necesario sanciones. La Nación ha cedido Instituto Técnico Central al Distrito, entonces aprovechar su potencial para programas de Educación técnica y tecnológica, se debe convertir en el Instituto matriz de esta educación en Bogotá. También la Secretaria debe buscar convenios con otras instituciones incluida la Distrital para estudiantes egresados del bachillerato (no necesariamente articulados), dada la mínima oferta de la educación pública, para continuar estos estudios.

“Hay que revisar completamente el programa de Articulación, los resultados no dan para más, salvo en aquellas instituciones que demuestren que eso funciona” No se puede pretender articular 60 colegios, para qué?, articular 3 pero que sea en serio. A través del ITC con otras instituciones públicas o privadas, más cofinanciación del Distrito y del Banco Mundial, si se podrá en estos dos años pensar de manera objetiva ingresar 10000 estudiantes más.

“Los resultados de hoy no defienden el programa” Las entidades de control también están llamadas a hacer una evaluación de costo-beneficio.

Jaime Caicedo

Resalta el debate como uno político y con capacidad de autocrítica que genere opciones de autocorrección, se trata para él de uno de los proyectos más importantes dentro de las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo pero que está empantanado y requiere una reflexión de fondo. Los jóvenes necesitan una educación que les sirva para poder hacer frente al desempleo. Este programa se ha encontrado con problemas estructurales de la educación, por una parte el financiamiento (reducción de las transferencias en el nivel nacional). Las Instituciones de educación técnica y tecnológica (de las cuales no se puede garantizar la calidad) han monopolizado las posibilidades de puesta en marcha del programa, no es posible que las entidades públicas no puedan articularse, por eso es importante recabar como desde la UD y la Secretaría de Educación se puede plantar una estrategia distinta.

Se necesita entonces una reflexión y trabajo de común acuerdo con la UD en función de las propuestas que la misma ha venido realizando, no se puede reducir la calidad en aras de convenios más baratos con entidades privadas. Debe ser resultado de una estrategia prolongada del Distrito, en función de ofrecer a los jóvenes una alternativa de calidad. Continuar el trabajo de la articulación, junto con la educación nocturna, teniendo en cuenta el problema presupuestal. “La Articulación es estratégica y es del mediano y del largo plazo”

Celio Nieves

“La política de articulación es buena, a mí me gusta”. Se ha venido realizando una prueba piloto hay que mejorarla si hay que hacerlo pero hay que mantenerla. Hace algunas precisiones, según él no ha existido reducción de horas pues la articulación se hace en tiempos distintos en jornada contraria. Es cierto que se quisiera tener mejores universidades, pero las que están son certificadas por el Min de Educación Nacional para poder hacer la articulación en materia técnica y tecnológica, si no se ha hecho con universidades prestigiosas privadas es porque estas no ofrecen estos programas. Habla de la lucha por defender los colegios técnicos.

No es cierto que la educación de Bogotá en los últimos años según las muestras del ICFES haya bajado, otra cosa es que no se haya llegado a los puntos ideales, pero se ha ascendido.

Orlando Parada

Con esos 5000 millones de pesos no hubiéramos podido pagar educación técnica y tecnológica a muchos más estudiantes? Era mejor construir una cede en Bosa de la UD, en vez de patrocinar las universidades de los amigos.

El tema de la articulación tiene ciertas falencias y debe ser revisado.

Carlos José Herrera

Secretario de Educación

Afirma que la Secretaria responderá integralmente por la Política que lleva a cabo, y que no es necesario personalizar en el subsecretario Naranjo la responsabilidad. La política de articulación tiene una idea fuerza y mucha experiencia pero también muchas dudas, que son independientes de lo que se halla hecho en su implementación.

Al conjunto de la política de educación superior hay que hacerle preguntas, porque no puede la política de articulación solucionar el problema de la falta de oportunidades en la educación superior que es de fondo y estructural. Vamos a hacer algo y hasta donde podemos hacerlo debe ser la reflexión de la Secretaria y del Concejo.

Hay problema en tema de oferta educativa, que es independiente de la política de articulación y esto se anuda a la concepción despreciable de la educación técnica y tecnológica que impera en la sociedad. Lo único que hay frente al problema de oferta es el Sena. Falta de oferta y limitada a programas profesionales, y agudizada por la competencia de los egresados de colegios públicos frente a los privados. Los fondos de becas no son ni suficientes, no inciden sobre la oferta. Creemos que se puede hacer algo de fondo para solucionar esta oferta.

Por otro lado está el tema de la demanda, porque así hubiera oferta los jóvenes no tienen con qué pagar los altos costos de la universidad, no se trata de una decisión radical hacia financiar la oferta o subsidiar la demanda, se necesita una política para cambiar tanto el panorama de la oferta como el de la demanda. Para cambiar radicalmente la oferta, y crear 12000 cupos de primer semestre para educación técnica y tecnológica, se debe implementar el acuerdo 384 haciéndole unos cambios de fondo. La infraestructura de los colegios es fundamental pero hay que ser francos “no lo debe hacer solo la UD... bajo ninguna circunstancia se debe suponer que la UD puede hacer lo que dice ese acuerdo porque no lo puede hacer” entonces debe ser una combinación de la UD, El Instituto Técnico Central (como la punta de la lanza o el inicio de una universidad tecnológica de Bogotá),

más un grupo de Universidades Privadas con fortalezas en educación técnica y tecnológica; a través de una convocatoria y una escogencia rigurosa; utilizando la infraestructura los colegios distritales generar una oferta presencial, semipresencial y virtual para cambiar el panorama de la oferta de la educación superior en una cantidad de cupos que nos comprometemos a presentar en un proyecto determinado (que se ha discutido junto con el sector empresarial en dos meses y que se va a presentar).

Junto con el subsidio a la demanda, a través de subsidios indirectos, que las universidades tengan capacidad de crecer y la administración acuerde rangos de precios para los programas. Acudir a organismos de financiación públicas y privadas, para no afectar drásticamente las finanzas distritales. “No se trata de darle certificado de defunción a la política de articulación” No se pueden negar las limitaciones de esta política pero tampoco se pueden negar los aportes que esta puede hacer, pero ese no es el problema de fondo.

Carlos Ossa Escobar

Rector UD

Resalta el carácter constructivo del debate. La universidad viene participando en este convenio desde el 2005, el cual ha tenido muchas dificultades, no ha contado con el consenso de la comunidad académica. La implementación creó muchas dudas, las políticas tienen que ser socializadas y analizadas por la comunidad académica y dentro de esta se creyó que fue una imposición y por tanto no hubo solidaridad. Los estudiantes articulados quieren estar en la UD, esta hace parte del imaginario de los jóvenes de los sectores populares de la ciudad. Pero de 980 estudiantes activos, solo hay 200 trasladados a la universidad dentro del convenio 174. “Hasta ahora no ha habido articulación, el modelo está ahí, no se ha implementado debidamente, ha habido un gran esfuerzo por aumentar la cobertura pero ese esfuerzo no rinde los resultados necesarios”.

En cuanto al acuerdo 384, la UD ha venido trabajando con el Concejal Duarte, pero no es responsabilidad de la UD la financiación de este proyecto sino del concejo, no se incluyeron recursos en el presupuesto, lo cual es necesario si se quiere aumentar la cobertura en la educación superior. Si el objetivo son los sectores populares, se debe seguir fortaleciendo la facultad Tecnológica con presupuesto como ya se ha venido haciendo.

Antonio Sanguino

El problema de la educación superior en el distrito es un problema de barreras de acceso, no de oferta. Alto porcentaje de los estudiantes que ingresan son estudiantes de los estratos 4 y 5. Hay que

fortalecer el programa de articulación para ayudar a solventar los problemas de demanda. Se deben revisar los mecanismos de acceso a la UD.

Carlos Vicente de Roux

Una de las preocupaciones del proyecto de acuerdo 384 inicial era que se sustentara en universidades de garaje. El concepto de Educación Superior dista de llevar muchachos a unas aulas con un profesor transitorio para que reciban una carreta, eso no es Educación superior. Una universidad es mucho más compleja e integral, es un alma mater, que rodea al estudiante y le proporciona ofertas y servicios para continuar la educación. Implica relaciones estables entre profesores y estudiantes, bibliotecas, laboratorios, estímulos, bienestar estudiantil. Las plantas físicas no son suficientes.

Wilson Duarte

Este finaliza con una evaluación positiva del debate en la que queda claro que la articulación no tiene futuro. Coincide con las iniciativas y propuestas del Secretario y se compromete a trabajar en conjunto con este para el éxito del acuerdo 384.