

Lo que antes era un privilegio hoy es un derecho

Plan Sectorial de Educación 2004-2008

Bogotá, una gran escuela:
para que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor

Alejandro Álvarez G.
Jorge Orlando Castro V.
Catalina Turbay R.
Elvia María Acuña V.



Colección
Investigación e Innovación

----- **I D E P** -----

LO QUE ANTES ERA UN PRIVILEGIO
HOY ES UN DERECHO

© **Autores** *ALEJANDRO ÁLVAREZ GALLEGO*
JORGE ORLANDO CASTRO VILLARRAGA
CATALINA TURBAY RESTREPO
ELYIA MARÍA ACUÑA VARGAS
JULIANA CUBILES MARTÍNEZ

Libro ISBN: 978-958-20-0966-4

Primera edición: Año 2008.

© **Secretaría de Educación de Bogotá, D. C.**
Secretario de Educación *ABEL RODRÍGUEZ CÉSPEDES*
Subsecretario Académico *JAIME NARANJO*
Directora de Evaluación *CECILIA RINCÓN*
Subdirectora de Formación Docente *MARÍA TERESA GUTIÉRREZ*

© **IDEP**
Director General *ÁLVARO MORENO DURÁN*
Subdirector Académico *HERNÁN SUÁREZ*
Subdirector Administrativo y Financiero *JULIÁN LEMUS*
Supervisora Convenio *NADIA CATALINA ÁNGEL P.*
Coordinadora Área de Comunicaciones *DIANA PRADA ROMERO*
Profesional Subdirección Académica *ALIX DEL PILAR HURTADO*
Asesor *DANIEL HERNÁNDEZ*

Composición *EDITORIAL MAGISTERIO*

Impresión: *GÉMINIS*

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico –IDEP–
Av. El Dorado No. 66-63 - P.3
Tels.: 1-3241267 - 1-3241000 Ext.. 90011 -9002
Bogotá D.C
[www. idep.edu.co](http://www.idep.edu.co) idep@edu.co

Este libro podrá ser reproducido en todo o en parte, mencionando la fuente

IMPRESO EN COLOMBIA



CONTENIDO

La historia de una política en la voz de sus gestores. 7

Capítulo 1

La educación antes del año 2004 13

1.1 Hacia una reforma de la educación y la enseñanza 13

2.2 La política educativa nacional 19

1.3 La política educativa de los anteriores gobiernos distritales. 21

Capítulo 2

Materializar el Derecho a la Educación 43

2.1 La pobreza como obstáculo para la garantía del Derecho. . . 46

2.2 ¿La educación pública... siempre ha sido gratis? 50

2.3 El transporte Escolar. 61

2.4 Comiendo bien en las escuelas 66

2.5 Los subsidios condicionados a la asistencia escolar de los
jóvenes trabajadores. 80

2.6 Subsidios a la demanda educativa. 85

- 2.7 Equipamientos educativos: Colegios de calidad para que los niños no tengan que venir jugados de la casa 86

Capítulo 3

| | |
|--|-----|
| Mejores condiciones para la Enseñanza y el Aprendizaje. | 99 |
| 3.1 Aprender la Fiesta. | 102 |
| 3.2 La formación de la primera infancia. | 103 |
| 3.3 La renovación del Proyecto Educativo Institucional PEI | 105 |
| 3.4 La cualificación de los maestros | 116 |
| 3.5 A contener la indiferencia: estrategias para la inclusión. . . . | 124 |
| 3.7 La ciudad y los derechos humanos: caminos seguros | 137 |
| 3.8 RedP: una vía para la ciudad digital en clave pedagógica. . . | 138 |
| 3.9 La ciudad libro abierto: la lectura de la ciudad | 142 |
| 3.10 La Educación Media y el futuro de los jóvenes | 146 |

Capítulo 4

| | |
|---|-----|
| La Participación como Política. | 153 |
| 4.1 Integralidad e intersectorialidad de la política de participación. . . | 156 |
| 4.2 Los desafíos de la participación en la educación. | 161 |
| 4.3 Los Foros Educativos, los Planes Educativos Locales y el Plan Decenal de Educación (2006-2015). | 175 |
| 4.4 Proyecciones: hacia un sistema de participación educativa. . | 184 |

Capítulo 5

| | |
|---|-----|
| Una Gestión al Servicio de la Política. | 187 |
| 5.1 Las nuevas pautas en la administración de recursos físicos y financieros. | 189 |
| 5.2 Bienestar social para maestros y funcionarios | 194 |
| 5.3 Evaluación en tiempo real de indicadores del ambiente laboral . | 202 |
| 5.4 Lecciones aprendidas. | 206 |

Capítulo 6

| | |
|--|-----|
| Lo que hizo la diferencia: perspectivas y preguntas. | 209 |
| Bibliografía. | 219 |
| Anexo No. 1 | 233 |
| Anexo No. 2. | 239 |



LA HISTORIA DE UNA POLÍTICA EN LA VOZ DE SUS GESTORES

La educación es hoy uno de los asuntos más relevantes de la vida pública de Bogotá. La ciudad, independientemente de las adhesiones partidistas, ha reconocido los avances de las administraciones de los alcaldes de la última década. Este reconocimiento se debe, entre otras cosas, a la importancia concedida a la educación en los planes de gobierno.

El capítulo más reciente de esa historia se escribió en los últimos cuatro años (2004-2008) con el lema de *“Bogotá Sin indiferencia”* con una agenda de gobierno de carácter participativo orientada hacia la materialización de los derechos y la disminución de la pobreza. Desde el año 2004 la ciudad fue testigo de un hecho sin precedentes en la historia de la educación: lo que antes era un privilegio se convirtió en un derecho para miles de niños, niñas y jóvenes de la capital.

El gobierno trascendió las fronteras de la escuela y postuló un conjunto de estrategias orientadas hacia la transformación pedagógica en diálogo con la ciudad, su territorio y sus habitantes. De esa manera, la política educativa de la ciudad fue considerada como *una gran escuela*. Para poner en movimiento tal ideario y traducir en acciones unas propuestas relacionadas con el sentido y la proyección de la política educativa fue necesario diseñar un conjunto de programas y proyectos estratégicos que, a manera de un viaje sin boleto de regreso hacia el derecho pleno a la educación, iniciaron una aventura inédita en la historia de la educación colombiana.

¿Qué tan original fue esta política educativa? Esta pregunta resulta trascendental si se tiene en cuenta que por primera vez en la historia de Colombia un sector político de centro izquierda¹ gobernó una entidad territorial tan importante como la ciudad de Bogotá.

Para la mayoría de la población e incluso para la mayoría de los dirigentes políticos, sin diferencias de partido, la agenda educativa está ya escrita. Por lo general, los problemas de la educación se refieren a la *cobertura* y la *calidad*. La resolución del primero se enfrenta por lo general con la propuesta por el aumento de los cupos con subsidios, la construcción o ampliación de colegios, la disminución de la deserción y la racionalización de la relación del número de estudiantes por maestro; la *calidad* se intenta resolver con la evaluación de los aprendizajes, la capacitación de los maestros para formar a los alumnos en competencias, la introducción de computadores y la enseñanza del inglés. De hecho, si se analizan los programas de los Planes de Desarrollo tanto nacionales como territoriales, se encuentran alusiones a uno y otro propósito con muy pocos matices.

La *cobertura* y la *calidad* son dos categorías relativamente nuevas, sin embargo, se incorporaron a los imaginarios ciudadanos y políticos como si fueran los únicos aspectos urgentes a resolver, como si hubieran estado

1. En la historia política de Colombia el gobierno de la nación y de las entidades territoriales siempre había estado en manos del partido liberal y del conservador, considerados de centro y de centro derecha.

allí desde siempre y la realidad educativa se agotara en ellas. Paradójicamente, las acepciones que tienen estas dos categorías son múltiples. Son dos términos polisémicos que dicen todo y no dicen nada. Cada dirigente político les da su sentido y cada ciudadano lee en ellos sus propias necesidades. La capacidad que tuvieron estos dos conceptos de monopolizar el discurso sobre la educación seguramente estuvo ligada a la ventaja de simplificar las miradas cuando se trata de legitimar la política pública; o tal vez, en razón del control hegemónico del discurso económico sobre la educación (entendida como capital humano); en fin, lo cierto es que *cobertura* y *calidad* se acuñaron como el camino ineludible que cualquier gobernante debería seguir para avanzar en las metas de largo plazo trazadas para la educación desde siempre. Los gobiernos anteriores le agregaron a esta mirada el factor de *eficiencia*, en un afán, justificado tal vez, de racionalizar los recursos invertidos en educación y de destinarlos con prioridad a los escolares, a través de un esquema gerencial.

Para el gobierno del Alcalde Garzón, al contrario, la educación fue definida en esa administración como un asunto complejo, muy maltratado por parte de las políticas públicas, el cual requería una agenda pedagógica y social completamente renovada y que pocos gobernantes habían abordado en la historia reciente del país.

Si se analiza con cuidado su Plan Sectorial de Educación se constata esta afirmación. El giro fundamental que este Plan le dio a la agenda político-educativa de los últimos decenios estuvo centrado en el discurso de los Derechos fundamentales, tal como lo había ya planteado la Constitución Política Nacional (1991). Entender la educación como un derecho parece hoy también de Perogrullo. Sin embargo, el derecho se suele reducir a las dos categorías mencionadas. Para la administración de L.E. Garzón, el derecho a la educación representó mucho más que eso.

No se trataba de introducir novedades por el prurito de ser diferentes, el esfuerzo era dar vida a un proyecto político que nunca había tenido oportunidad de gobernar un ente territorial de la importancia de Bogotá. Estaba a prueba la capacidad de gestión de un sector político que se había fortalecido durante décadas en la oposición y que a costa de

debatir las políticas educativas había acumulado un ideario sustentado en el principio del derecho a la educación.

Sin embargo, no todo el ideario se pudo llevar a la práctica. Estaba de por medio un asunto crucial, y era el modelo de desarrollo que ha enmarcado en los últimos años las políticas educativas predominantes tanto internacional como nacionalmente. El ideario político de la administración del Alcalde L.E. Garzón sufrió limitaciones obvias en el marco de la política nacional orientada hacia un Estado Comunitario y no caracterizado por el rigor y la eficiencia. Pese a las vicisitudes desde el comienzo se llevó a cabo un debate sobre las implicaciones de uno y otro enfoque.

La tarea del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP

Debido a la importancia histórica y política que tuvo poner en escena una propuesta como esta, era imperdonable dejar de relatar lo sucedido, al tiempo que se fueran explicitando las connotaciones teóricas y de política pública inherentes a cada una de las acciones adelantadas. Este es el propósito que sustenta el siguiente trabajo.

Es necesario señalar que este documento no representa una rendición de cuentas de la administración a la sociedad y tampoco es una evaluación de las ejecutorias gubernamentales. El lector tiene en sus manos una explicación de la política social del Alcalde Garzón, que relata la manera como se desarrolló la propuesta del Plan Sectorial de Educación, sus avatares, sus dificultades, sus alcances, sus límites y sus fortalezas. Tanto la rendición de cuentas como la evaluación se hicieron oportunamente ante las instancias correspondientes; sus resultados están a la vista y a juicio de críticos y defensores.

Este trabajo fue propuesto por el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP) porque analizar las políticas educativas y propiciar reflexiones y debates forma parte de su naturaleza y sus funciones que permiten cualificar la opinión de maestros y de la

ciudadanía en general. Al IDEP lo animó el afán por dejar el testimonio de una experiencia de gobierno que les pudiera servir a quienes aspiraran a administrar en el futuro la educación de una ciudad como Bogotá. La experiencia ha sido valorada de tal importancia, que merecía ser relatada y dejarla como legado para la Nación, para la clase política y en particular para los futuros gobiernos distritales.

El desafío, como se ve, ha sido inmenso. El equipo hizo su mejor esfuerzo para ser fiel a la voluntad del IDEP. Se estudió hasta el más ínfimo detalle el documento que finalmente se aprobó para adelantar el Plan Sectorial y se consultaron cientos de documentos referentes a los procesos de ejecución del mismo. La pesquisa incluyó entrevistas y conversatorios con las directivas de la Secretaría y con funcionarios de todos los niveles; se examinaron los testimonios de los medios escritos y se asistió a los últimos foros, paneles y charlas oficiales donde se daba cuenta de la gestión de la alcaldía. Se quiso hacer una lectura lo más exhaustiva posible para percibir desde dentro lo sucedido con el equipo de gobierno encargado de adelantar este histórico proceso.

Con todo, la magnitud de la empresa hace imposible que en estas páginas se pueda dar cuenta de todo lo que se hizo. Se quedaron por fuera algunas cosas importantes que deberán ser analizadas en otra ocasión y quizá por otros actores. Algunos temas como el de las relaciones de la administración con el gobierno nacional, con la clase política distrital, con el sindicato de maestros y con los empresarios, ería interesante abordarlos en el futuro.

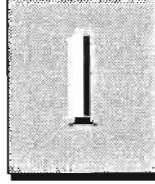
El valor de esta investigación no será entonces el de la exhaustividad. El trabajo cobra sentido si logra demostrar la siguiente tesis:

La experiencia de gobierno que esta administración adelantó en el campo de la educación entre los años 2004 y 2008 marcó un hito histórico en la vida de la ciudad al dejar iniciado el camino de la materialización del derecho a la educación, desde la defensa de lo público, con un profundo contenido pedagógico y un alto sentido de lo humano.

El papel de los investigadores fue el de cronistas que permiten hablar a los actores participantes en la gestión administrativa para que relaten su visión del proceso político administrativo. Para ello se utilizó una metodología muy cercana a la etnográfica, donde se relata el proceso del fenómeno que se quiere describir, pero sin dejar de explicitar en todo momento el propósito que animaba sus acciones. La obra educativa de estos cuatro años está ya concluida, será necesario dar una pausa para esperar que el tiempo permita valorar sus verdaderos alcances. Por ahora, esta es su historia contada por sus gestores.

Alejandro Álvarez Gallego
Director del proyecto
Investigador,
Universidad Pedagógica Nacional,
Bogotá, D.C.

CAPÍTULO



LA EDUCACIÓN ANTES DEL AÑO 2004

Para entender el significado, el sentido y los resultados de la obra educativa realizada en la ciudad de Bogotá entre 2004 y 2008, es necesario conocer lo que había sucedido en el sector, por lo menos durante las dos décadas anteriores. La valoración de sus logros y sus dificultades podrá tener un justo reconocimiento en la medida en que se comprenda el contexto político en el que se desarrolló el Plan así como la trayectoria de las ideas que inspiraron a la administración para orientar la política educativa durante este cuatrienio.

1.1 Hacia una reforma de la educación y la enseñanza

Gran parte de las premisas y de los postulados materializados en el *Plan Sectorial de Educación* habían surgido del denominado *Movimiento Pedagógico Colombiano*. Esta propuesta de la década de los años ochenta, con el liderazgo del sindicato de maestros FECODE y un número im-

portante de intelectuales y de organizaciones no gubernamentales que buscaba construir un compromiso de los maestros como protagonistas de un proceso de renovación cualitativa de sus prácticas pedagógicas. Esta propuesta transformó de paso la manera tradicional de hacer sindicalismo, al convertir las reivindicaciones gremiales en propuestas creativas para incidir en las políticas educativas. El magisterio pasaba así de una posición contestataria a una actividad propositiva, lo cual implicaba fortalecer su condición de profesionales de la educación y su papel como sujetos de política.²

Para ese entonces, el *Movimiento Pedagógico* avanzó en un trabajo sostenido hacia la recuperación de la pedagogía como disciplina de la educación y la enseñanza, el rescate de la autonomía intelectual y profesional de los maestros como trabajadores de la cultura y la conquista por el derecho a ser sujetos de política educativa y protagonistas principales de las reformas de la educación. Entre otros de sus propósitos destacamos los siguientes: la defensa, el fortalecimiento y la cualificación de la educación pública; una reforma integral de la enseñanza; la incorporación de la innovación y la investigación pedagógica y educativa como cimientos para garantizar el pleno ejercicio de la educación como derecho.

La discusión abierta, promovida por el Movimiento Pedagógico acerca del carácter público de la educación fue muy importante y se retomó, como se verá, en el *Plan Sectorial de Educación PSE* de Bogotá. Al proponer que toda la educación debía ser pública, independientemente de quien prestara el servicio, se estaba llamando la atención a los colegios privados respecto de la forma de concebir la educación, pues debían contribuir con la formación de ciudadanos comprometidos con los intereses generales de la Nación. Lo que FECODE propuso en la época del

2. La Federación Colombiana de Educadores (FECODE) www.fecode.edu.co, propuso en su Congreso de 1982 la necesidad de impulsar un gran Movimiento Pedagógico que les permitiera a los maestros asumir con autonomía intelectual su estatuto profesional, para convertir la pedagogía en la principal arma de lucha por la transformación social, a través de una *reforma de la educación y la enseñanza*. Con esta bandera, Abel Rodríguez, entonces presidente de la Federación, propició un giro político en la comprensión sobre la práctica sindical del magisterio y el papel del maestro como sujeto de política educativa. Sobre el significado y el impacto de este movimiento, ver: SUÁREZ, Hernán, (2002).

Movimiento Pedagógico era la necesidad de que los particulares asumieran un compromiso social con lo público. Esto tuvo unas implicaciones complejas, pues, en efecto, la Constitución Nacional de 1991, al definir la educación como un derecho, señalaba también que les correspondía al Estado, la sociedad y la familia, la garantía de este derecho.

Posteriormente, con este planteamiento, y bajo la influencia de las ideas que introdujeron la lógica del mercado en las políticas educativas, se afirmó que el Estado podía garantizar el derecho subsidiando a los particulares para que prestaran el servicio y liberándolo para que asumiera el papel de evaluador del sistema, antes que oferente. El Estado, según esa lógica, debería garantizar que la educación respondiera a los intereses públicos, así esta fuera ofrecida por colegios privados.

Sin embargo, el énfasis que el *Movimiento Pedagógico* proponía establecer en la defensa de la educación pública poseía un sesgo hacia la educación oficial. Lo público no se refería solamente al sentido amplio de la palabra, que comprendía a la educación privada, sino a la educación oficial, la cual debía orientarse hacia la ampliación de la *cobertura* y el mejoramiento de la *calidad*. De esa manera, se afirmaba que todas las personas tendrían verdaderamente la posibilidad de elegir - en caso de que no desearan optar por la educación estatal- pues en su decisión tendrían que ver factores ideológicos, religiosos o pedagógicos, pero ella no sería tomada en razón de deficiencias en la *cobertura* o la *calidad* de la educación oficial.

Gracias a las discusiones surgidas del *Movimiento Pedagógico* después del año 1984, tanto en el seno del magisterio como en el de la sociedad en general, los problemas de la educación y la enseñanza volvieron a formar parte de las esferas de interés y debate público. El *Movimiento Pedagógico* se convirtió en un espacio en el que se ventilaron importantes tesis sobre la educación; gracias a él se llevaron a debate público estos temas que por lo general habían permanecido en la discusión en la academia, o en los ámbitos de especialistas y estudiosos de la educación o en los despachos de los políticos; entre estos se destacan aspectos como la dimensión cultural de la escuela; el papel intelectual de los maestros y los fundamentos epistemológicos de la pedagogía.

A partir del año 1984 se gestó en el país un ideario por la defensa de la educación pública y la plena garantía del derecho a la educación; este ha tenido concreciones importantes en la Constitución de 1991, en la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, en el primer Plan Decenal de Educación (1996-2006) y, recientemente, en la política educativa de Bogotá (2004-2008)

Cuando se convocó la Asamblea Nacional Constituyente que proclamó la nueva Constitución Política (1991), tuvieron lugar importantes discusiones sobre la educación que recogieron muchos de los postulados que el magisterio ya había proclamado, en particular el del carácter público de la educación y de manera muy especial, el que considera la educación como un derecho fundamental.

Durante el proceso de formulación de la Ley General de Educación (1994) se debatieron algunas de las propuestas centrales del *Movimiento Pedagógico* sobre democracia escolar, el papel de los maestros y de la comunidad educativa en la definición de Proyectos Educativos para las Instituciones Escolares (PEI).

Con la Ley General de Educación de 1994 se reguló el servicio educativo, pero quedó pendiente el mandato constitucional de emitir una Ley Estatutaria que regulara el Derecho a la Educación. Esta falencia de alguna manera ha querido ser subsanada en Bogotá con las políticas del Plan Sectorial 2004-2008.

Un planteamiento surgido del *Movimiento Pedagógico* e inspirador del *Plan Sectorial de Educación* fue el de transformar el papel tradicional del maestro. Su función no debía entenderse únicamente como la de un funcionario sino como la de un intelectual de la cultura. Ello significaba una nueva manera de entender el ejercicio político del maestro. Su ejercicio político estaría mediado por la pedagogía; su lucha por la transformación de la realidad política del país, por la democracia y el cambio social podrían continuar como consigna fundamental pero siempre que se hiciera desde la escuela. Se trataba de acabar con cierta esquizofrenia en la que podía desempeñarse como un líder político transformador social, pero en el aula seguía siendo un reproductor del sistema. El *Movimiento*

Pedagógico propuso reivindicar el ejercicio de renovación pedagógica en el aula como parte del compromiso político del maestro, condición *sine qua non* para ganar legitimidad en otros espacios.

El *Movimiento Pedagógico* también propuso la democratización en la toma de decisiones, buscando que las políticas educativas comprometieran a toda la sociedad y a toda la institucionalidad del Estado, y trascender así la voluntad política de un solo gobierno. La Ley 115 de 1994 recogió este planteamiento y ordenó crear instancias asesoras de la política, constituidas con representación de diferentes estamentos de la sociedad, que debían asesorar a los gobiernos en la formulación de sus planes. Las *Juntas Territoriales de Educación* y los *Foros de Política Educativa* que se habrían de realizar año a año, en cada uno de los departamentos y ciudades del país garantizarían que las políticas trascendieran los intereses de un gobierno particular. La misma Ley estableció que la elaboración de un *Plan Decenal de Educación* permitiría que la política educativa trascendiera la temporalidad de los gobiernos locales y nacionales.

Otra de las tesis centrales del *Movimiento Pedagógico* determinaba la importancia del fortalecimiento de la institución escolar; la masificación de la educación oficial había desdibujado el sentimiento de pertenencia y de identidad en torno a cada institución educativa; esto se perdió desde los años 1970, aunque lo han conservado los colegios privados. El sentimiento de pertenencia y de identidad hacia la institución educativa fue una característica de los colegios santanderistas³ del siglo XIX y de

3. Ver: Luis Eduardo Fajardo, Carlos Cañón, Juanita Villaveces, Diego Herrera, *The Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario and the Santanderist reform*, *Revista de Economía de la Universidad del Rosario*, Vol. 5, No. 2, 2003, Bogotá, D.C.. "La reforma educativa emprendida por el gobierno colombiano durante las décadas de 1820 y 1830 fue un ambicioso proyecto de modernización que era visto como una parte importante del proceso de rompimiento con el pasado colonial y el establecimiento de las instituciones del gobierno independiente. La dirección principal de la reforma apuntaba a reemplazar los centros de educación superior de origen colonial y eclesiástico por una universidad pública. Sin embargo, pese a su ambiciosa agenda ideológica, la reforma santanderista enfrentó serios problemas debido a la falta de recursos financieros." <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract>

aquellos creados por denominada reforma educacionista iniciada en la década de 1930.

La hipótesis fue que mientras más arraigo existiera en la comunidad educativa de un colegio o una escuela, más exigencia y mayores niveles de rendimiento escolar habría. La posibilidad de que toda una comunidad escolar defendiera un ideario y que se destacara por alguna virtud que los hiciera visibles socialmente, ayudaría a consolidar la *calidad* en defensa de su prestigio.

Esto suponía un alto grado de autonomía escolar en la dirección y orientación de sus propósitos, así como en el fortalecimiento de su comunidad, lo cual significaba garantizarles a los diferentes estamentos su participación en la construcción y la conducción de los idearios a seguir.

El ejemplo de los colegios privados de elite que se desarrollaron con una autonomía escolar y la experiencia de la aprobación de una nueva Ley de Educación en España LOGSE⁴ a comienzos de los años 1980 contribuyeron a ambientar la tesis de que los colegios debían elaborar sus Proyectos Educativos. Lo anterior condujo a proponer que se cerrara la brecha odiosa entre educación primaria ofrecida en las escuelas, y el bachillerato de los colegios. Se requería de una institución completa e integral, desde el preescolar hasta la secundaria; esta característica fortalecería la institución y garantizaría que el Estado pudiera ofrecer la educación básica completa, para romper de esta forma la tradición de que *“para los más pobres la primaria basta”*.

La discusión sirvió para que en el año 1994 se incluyera en la Ley 115 la exigencia a todas las instituciones educativas de elaborar un Proyecto Educativo Institucional (PEI), con la participación de la comunidad educativa; para ello se formalizó el llamado *gobierno escolar*. Quedó pendiente la integración de escuelas y colegios en una sola institución,

4. LOGSE Ley General de Ordenamiento del sistema educativo de España. <http://www.filosofia.org/mfal/fae990a.ht>

tesis recogida por la *Misión de Ciencia Educación y Desarrollo* (conocida como Misión de los Sabios)⁵, convocada durante el gobierno de César Gaviria (1991) y presidida por el profesor Carlos Eduardo Vasco. Como recomendación urgente surgió la de llevar a cabo dicha integración y acabar con el concepto peyorativo de *escuela*, en tanto aludía a una educación “*pobre para pobres*”. Garantizar el paso automático de la primaria al bachillerato habría de disminuir la deserción que históricamente era tan grande en dicho tránsito. Todas estas tesis fueron ampliamente estudiadas y discutidas en diferentes escenarios políticos; muchas de ellas se plasmaron posteriormente en el Plan Sectorial *Bogotá una Gran Escuela*.

La visita de la relatora especial para el Derecho a la Educación de la Comisión para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Katarina Tomasevski (2004:272), en el año 2003, sirvió para sustentar y apoyar mejor los planteamientos previos en defensa de la educación pública.⁶ Su informe sirvió para fundamentar en forma más adecuada las tesis que defendían el carácter de Derecho fundamental de la educación. El impacto que generó en diferentes sectores de la opinión especializada, sirvió para animar el debate y afinar las críticas al gobierno nacional por abandonar sus responsabilidades constitucionales.

1.2 La política educativa nacional

Una posible hipótesis acerca de las razones por las cuales el derecho a la educación está tan lejos de garantizarse en Colombia es la falta de la Ley Estatutaria que regularía el Derecho a la educación, tal como había sido previsto en la Constitución de 1991. Como nunca se aprobó en el Congreso tal Ley, esto le ha permitido al Estado regular la prestación

5. Dicha Misión comenzó su trabajo el 16 de septiembre de 1993 y estuvo integrada por: Eduardo Aldana, Luis Fernando Chaparro, Gabriel García Márquez, Rodrigo Gutiérrez, Rodolfo Llinás, Marco Palacio, Manuel Elkin Patarroyo, Eduardo Posada, Ángela Restrepo y Carlos Eduardo Vasco.

6. Se verá cómo los principios que sustentaron la propuesta de K. Tomasevski fueron acogidos por la administración y desarrollados en el Plan Sectorial de Educación PSE.

del servicio, pero no la obligatoriedad del Derecho, como se había previsto. La Ley 115 de 1994 reguló la educación de acuerdo a unas premisas que, como ya se anotó, habían sido discutidas por el *Movimiento Pedagógico*.

Sin embargo, desde hace diez años las políticas educativas experimentaron un cambio sustantivo; los ejes principales de lo que se ha denominado *la Contrarreforma educativa* se institucionalizaron poco a poco.⁷ En primer lugar, la financiación de la educación actual radica en la capitación, esto es, se financia la demanda y no la oferta, con lo cual se debilita sensiblemente la capacidad de mejoramiento del servicio prestado por las instituciones oficiales, mientras que se fortalece la capacidad del sector privado. Este proceso comenzó en 1998 con la llamada *certificación* de los entes territoriales, consistente en un proceso de adecuación del sistema que le exigía racionalizar el gasto público educativo, al incrementar el número de estudiantes por profesor y aumentar supuestamente la *eficiencia* y la *eficacia* en la gestión. A los entes territoriales se les podría girar los recursos según el logro de los indicadores establecidos por el gobierno nacional. Mientras tanto se les comenzó a girar un monto proporcional al número de estudiantes atendidos en el sistema; los gobiernos locales podían utilizar esos rubros para que atendieran la demanda mediante convenios con colegios privados.

La inversión directa y focalizada para atender la demanda significaba además que los recursos girados no se calculaban teniendo en cuenta las necesidades de la oferta; como conclusión, ya no habría con qué atender las necesidades de mejoramiento de la *calidad*. Las entidades territoriales poseen estrictamente lo necesario para asumir el costo de la nómina del sector, el resto lo deben proveer con recursos propios. Finalmente, sobrevino el debilitamiento de la oferta de los colegios oficiales, lo que hizo más atractiva la educación privada, máxime cuando la población por atender puede actualmente recibir directa o indirectamente los subsidios para que elija la institución que ella prefiera.

7. Ver: Rodríguez (2002).

El gobierno nacional dedicó sus esfuerzos a medir los indicadores de *eficiencia y calidad*. Los primeros, para controlar las políticas educativas de los entes territoriales y obligarlos a restringir el gasto financiando sólo la demanda, con lo cual se estimuló de paso a la educación privada para que ofreciera el servicio; y el segundo, a través de las pruebas censales (*Pruebas Saber*)⁸, con las cuales obliga a los colegios a adecuar sus currículos para que se ocupen de lo que se considera fundamental: el desarrollo de *competencias en matemáticas, lenguaje, ciencias y ciudadanía*. El enfoque de un Estado que garantizara el Derecho propuesto en las políticas de los años 1990 se cambió por el de un Estado regulador, que interviene en la evaluación y en la medición de indicadores y simultáneamente abandona la responsabilidad en la prestación del servicio, sobre el supuesto de que el mercado garantizaría la *cobertura y la calidad*.

1.3 La política educativa de los anteriores gobiernos distritales

El primer gobierno de Antanas Mockus 1995- 1998: Formar Ciudad

La primera Alcaldía de A. Mockus concibió un proyecto de ciudad con una ruptura clara frente a lo que había sido hasta entonces la gestión de lo público en la ciudad. Esto fue posible en parte gracias al ambiente de renovación política existente en el país generado por la aprobación de la nueva Constitución Nacional (1991) y por el Decreto-Ley 1421 de 1993 o Estatuto Orgánico a Bogotá. Este Decreto Ley, que le dio a la ciudad un régimen especial en desarrollo del artículo 322 de la Constitución, no sólo le garantizó un nivel de autonomía para administrar sus recursos y orientar sus políticas, sino que estableció un sistema de participación y auto control ciudadano. Esta importante gestión la desarrolló el alcalde anterior, Jaime Castro, quien además organizó las finanzas públicas y

8. <http://menweb.mineducacion.gov.co/saber/>

dotó a la ciudad de una normatividad que abrió el camino de la modernización y la gestión eficiente de los recursos.

Sobre estas nuevas directrices el Alcalde elaboró una propuesta que tuvo inmensa resonancia en la opinión. Basada en la idea de *formar ciudad*, inventó una estrategia de pedagogía urbana para crear mayores niveles de conciencia y responsabilidad social.

El modelo partió de la tradición ilustrada y de los principios más ortodoxos del liberalismo filosófico⁹ y se orientaba a:

Art. 1.- Objetivo del Plan: Ordenar la acción de gobierno para armonizar el progreso individual con la búsqueda del bien común (...). Se trata de buscar una coexistencia viable y fértil del crecimiento del patrimonio colectivo con el mejoramiento individual y hacer así más competitiva la ciudad y los individuos que en ella moran, buscando la equidad y el progreso de todos. (Decreto 295 de 1995 de la Alcaldía Mayor de Bogotá)

Los énfasis son claros: *progreso individual, bien común y competitividad*. Las estrategias pedagógicas y las campañas de formación, tan llamativas al principio estaban orientadas a¹⁰:

(...) la autorregulación ciudadana, la regulación de la Administración por parte del ciudadano y una nueva cultura institucional. (Art. 2.- Decreto 295 de 1995)

9. Bentham, J. *Fragments sobre el gobierno. Los grandes pensadores*. SARPE, Madrid, 1985

10. El concepto de pedagogía urbana creado por A. Mockus lo ha analizado con lucidez Javier Sáenz (2007. Ver): *Desconfianza, civilidad y estética: las prácticas formativas estatales por fuera de la escuela en Bogotá, 1994-2003*. Bogotá, D.C., Colección CES. IDEP – Universidad Nacional. 275 p. y: (2004) *Cultura ciudadana y pedagogización de la práctica estatal. Estrategias pedagógicas del plan de desarrollo Bogotá para vivir todos del mismo lado 2001-2003*. Bogotá, D.C., IDEP. 98 p.

Con esta estrategia se inició un proceso de descentralización en el que las localidades¹¹ comenzaron a tener un protagonismo importante dentro de la gestión pública. A. Mockus puso en práctica la propuesta de construcción participativa de *Planes Locales de Desarrollo* que se habrían de ejecutar con los recursos que la ciudad les asignaba a los *Fondos de Desarrollo*.

En el contexto político nacional, y dados los desarrollos normativos señalados, la ciudad comenzó a vivir una experiencia novedosa; pareciera que por primera vez Bogotá estaba recibiendo el tratamiento que merecía. La ciudad finalmente se veía libre de la tutela de la Nación que para el caso de la capital era más bien un lastre por los altos costos que implicaba. La autonomía lograda con las normas y las políticas de participación ciudadana le permitieron a la ciudad mirarse a sí misma y asumir con responsabilidad su propio destino. Esto le significó la posibilidad de apropiarse importantes recursos que antes se veían menguados para atender las necesidades de otras regiones del país. El sistema de transferencias de impuestos y rentas¹² le permitió diseñar

-
11. Las localidades se organizaron a partir de lo establecido en el Decreto 295 DE 1995 se dotaron de una estructura de participación apoyada en las Juntas Administrativas Locales (JAL).
 12. Las reformas a las transferencias se llevaron a cabo mediante los Actos Legislativos No. 1 de 2001 y No 04 de 2007. Con el Acto Legislativo No 01 de 2001 se definió que entre los años 2002 y 2008, el Sistema General de Participaciones SGP, “no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1.5%)”. Con el Acto Legislativo No 04 de 2007 el gobierno nacional decidió que “a partir del año 2008 el SGP se aumentaría en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada más un incremento adicional de 3% tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior”. (CEID FECODE, Revista Educación y Cultura, No. 73, 2006, Bogotá, D.C. Págs. 17-62). Estos dos actos legislativos recortaron las transferencias para salud, educación y agua potable. Las acciones y enfoques necesarios para cambiar este esquema estaban sometidos a un referendo convocado por diversas sociales del país; a la fecha (julio de 2008) muchas de las firmas para el referendo fueron invalidadas por la Registraduría Nacional, situación que impidió continuar con la convocatoria. http://www.referendostransferencias.com/index.php?option=com_content&task=view&id=11&Itemid (Cons. junio 26 de 2008).

una estrategia fiscal que haría de Bogotá una ciudad rica, comparada con otras regiones del país.¹³

El mundo también estaba cambiando y los proyectos nacionales que habían adoptado los modelos desarrollistas, altamente centralizados entraron en crisis. Las ciudades en general estaban ganando un alto nivel de protagonismo en el ordenamiento de la vida social y en los modelos de gobernabilidad que demandaban la globalización y el neoliberalismo. En casi todo el mundo, ser competitivos a partir de los años 1990, significaría *formar ciudadanía*, en el más estricto sentido, una ciudadanía responsable de un territorio que ya no sería la nación sino la ciudad.

El asunto de la ciudadanía y de la competitividad estuvo en el centro de los Planes de desarrollo de la ciudad donde permaneció hasta el año 2004. El concepto de *ciudadanía* representaría un arma de doble filo, pues no solamente interpretaba los intereses del capital, en tanto que garantizaba la competitividad económica y el funcionamiento del mercado, sino que también intentaría abrir espacios democráticos, esfuerzo en el que el modelo se hizo más complejo.

- **La política educativa**

A. Mockus fue profesor de la Universidad Nacional, Vicerrector y Rector de la misma e intelectual reconocido por sus contribuciones al *Movimiento Pedagógico*; Mockus le aportó a éste Movimiento una teoría sobre el estatuto teórico de la pedagogía (como disciplina reconstructiva, según el enfoque de Jürguen Habermas) y sobre el papel del maestro como intelectual.¹⁴ Paradójicamente, durante su administración como

13. "Entre 1991 y 2002 los ingresos registraron un crecimiento real anual promedio de 11,9%; como porcentaje del PIB pasaron de 3,1% en 1991 a 7,1% en 2002" (Plan Sectorial de Educación, 2004-2008:19). A pesar de estos cambios, y como prueba de la inequidad del modelo de desarrollo económico que prevalece en el país, se constata también que la población se empobreció durante esos años: "Desde el punto de vista de los ingresos, entre 1997 y 2002 el porcentaje de la población de la ciudad por debajo de la línea de pobreza pasó de 35,1% a 50% y por debajo de la línea de indigencia pasó de 6,8% a 17%". (Plan Sectorial de Educación, 2004-2008:20)

14. Ver: Mockus, et. al (1995). *Las Fronteras de la Escuela*. Editorial Magisterio, Sociedad Colombiana de Pedagogía, Bogotá.

Alcalde no utilizó su teoría para orientar las políticas de la Secretaría de Educación, sino para pensar el problema de la *formación ciudadana* en la perspectiva de formar hábitos y rituales urbanos que garantizaran la competitividad de la ciudad y la convivencia basada en el respeto consensuado de las normas; ello significó una nueva urbanidad.

La tarea adelantada en la Secretaría de Educación SED se centró fundamentalmente en una reforma administrativa de la Secretaría para ponerla al día con los requerimientos del nuevo Estatuto Orgánico de la ciudad y con las normas nacionales. Desde finales de los años ochenta, en el país se vivía un proceso de modernización del Estado, en otras palabras, una disminución del aparato burocrático, dirigida tanto a la racionalización de recursos como a la disminución del gasto público; todo ello, en la búsqueda de la eficiencia y la redistribución de las responsabilidades del Estado.

La Secretaría de Educación SED administraba los recursos del situado fiscal que la Nación le transferiría año a año, tal como lo estableció la Ley 60 de 1993. Tuvo a su cargo la responsabilidad del total de la educación en diciembre de 1995, cuando fue certificada por la Nación para el manejo autónomo de la educación preescolar, básica y media. A partir de ese momento, la SED pasó de administrar una planta de 11.976 funcionarios, a una planta de 33.172.¹⁵

Por primera vez en su historia la administración distrital podía definir políticas educativas según sus propias necesidades sin tener que seguir de manera estricta las pautas trazadas por el Ministerio de Educación Nacional (MEN). La transformación de la ciudad después del año 1995 se comprende mejor tanto por éste hito histórico como por el régimen dispuesto por el Estatuto Orgánico de Bogotá, D.C. (1993).

El plan *Formar Ciudad* (1995) se diseñó de una manera *sui géneris* buscando romper la lógica de funcionarios de planta en la forma de cumplir con sus tareas y las de cada una de las instituciones. La política

15. Plan Sectorial de Educación 1995-1998. Mimeo, pg. 8

educativa para el trienio (1995-1998) se formuló dentro del Plan general como un conjunto de proyectos ligados a una estrategia, que a su vez correspondía a una prioridad. Entre los proyectos se destacan: *Educación para la cultura ciudadana, Educación para el medio ambiente, Educación para el progreso social, Educación para la productividad urbana y Educación para la legitimidad institucional*. Pero sería necesario esperar al próximo gobierno distrital para que apareciera por primera vez un *Plan Sectorial de Educación* desagregado del *Plan de Desarrollo Distrital*.

La educación no fue en sí misma una de las seis prioridades, pero sí se incluyó como parte de un gran proyecto denominado *Plan de acción social en salud, educación y empleo*.¹⁶ En términos financieros, se invirtió en educación diez y nueve punto siete por ciento (19,7%) del presupuesto de la ciudad. (Decreto 295 de 1995).

Como uno de los objetivos educativos en el Plan *Formar Ciudad*, además del tradicional propósito de mejorar la *calidad* y ampliar la *cobertura*, se destacó el de:

(...) fortalecer las relaciones con el sector productivo como fundamento del progreso social y la productividad urbana; desarrollar, mediante la actividad educativa, la cultura ambiental y las normas que regulan las relaciones entre proveedor y consumidor; mejorar el manejo de la información y de la comunicación como bases de la cultura ciudadana. (Decreto 295 de 1995)

Debe destacarse la perspectiva economicista desde la que se conceptualizaron tanto la educación como la *ciudadanía* como asuntos relacionados con el mercado (proveedor-consumidor).

16. Los seis grandes proyectos fueron: Plan integrado de transporte, Recuperación del Río Bogotá; Desarrollo del borde Occidental de la ciudad; Infraestructura metropolitana especial, Santa Fe I; Plan de acción social en salud, educación y empleo, y Seguridad ciudadana. "Cada proyecto responde entonces a una prioridad, pertenece a un sector, es ejecutado por una entidad y puede pertenecer a alguno de los megaproyectos." (Decreto 295 de 1995)

Uno de los aspectos con mayor visibilidad al final del gobierno -además de la reestructuración orgánica de la Secretaría de Educación- fue la creación de los *Centros Administrativos de Educación Local (CADEL)*. En el marco del proceso de desconcentración y descentralización, el sector educativo logró por primera vez organizar equipos de funcionarios, liderados en esta ocasión por el cuerpo técnico de supervisores, que pensaron, proyectaron y atendieron la educación por localidades. Allí se inició también un proceso de articulación de la educación con las fuerzas vivas de cada localidad, las *Juntas Administradoras Locales JAL*, en algunos casos el sector productivo, las organizaciones no gubernamentales y las entidades Distritales con presencia descentralizada de entidades como el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), Secretaría de Salud, Acción Comunal, etc. También hay que destacar el esfuerzo por crear los Fondos de Servicios Docentes.¹⁷

Con la reestructuración administrativa de la Secretaría de Educación se creó una Subsecretaría Académica, que mostró la importancia asignada a las políticas relacionadas con la *calidad* de la educación. Aquí se presentó otra novedad importante. Antes de la Ley 60 de 1993 y de la Ley 115 de 1994, la Secretaría de Educación se ocupaba principalmente de administrar la nómina y las plantas físicas; los asuntos relacionados con la *calidad* (léase directrices curriculares) eran administrados directamente por el Ministerio de Educación MEN. La misma situación acaeció con la capacitación docente, para lo cual existían los *Centros Experimentales Pilotos (CEP)* en cada entidad territorial. La creación de una Subsecretaría Académica expresaba la necesidad de asumir por primera vez la conducción de los asuntos propiamente pedagógicos. De hecho, a la Secretaría le correspondió una responsabilidad importante en la elaboración de los *Proyectos Educativos Institucionales PEI*, previstos en la Ley 115 de 1994 y reglamentados por el Ministerio de Educación en el mismo año.

17. Estos Fondos se crearon en el país con la finalidad de recaudar el dinero proveniente del cobro de derechos académicos a los padres de familia, de transferencia del gobierno local o recursos que recauden por cualquier concepto y con los cuales por primera vez las instituciones educativas tenían recursos para financiarse autónomamente algunas actividades y gastos de mantenimiento.

Como expresión de esta realidad que emergió como una novedad en las políticas educativas nacionales, el Concejo de la ciudad había creado en 1994 el *Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP*. Como entidad descentralizada, con personería y presupuesto propio reemplazó a la Dirección de Investigaciones Educativas Centro Experimental Piloto DIE-CEP. El Consejo Distrital dotó así a Bogotá de una entidad para enfrentar la nueva responsabilidad que la Ley 60 de 1993 les había delegado a las divisiones territoriales: la capacitación de docentes. Con la creación del IDEP se dieron las condiciones para diseñar una política seria en esa materia. El IDEP debía orientar las políticas evaluativas que permitieran hacer un seguimiento -no solamente al rendimiento de los estudiantes en las escuelas y los colegios-, sino también a la labor de los docentes y al funcionamiento de las instituciones. Para ese momento todavía la evaluación no se perfilaba como una estrategia alrededor de la cual giraría la política de *calidad*. En realidad, el énfasis inicial de la gestión del IDEP y su mayor aporte a la ciudad, e incluso al país, fue el de transformar la forma tradicional de capacitación de maestros centrada en cursos equivalentes a créditos para ascenso en el escalafón, por los *Programas de Formación Permanente de Docentes*, definidos como procesos académicos de un año de duración con la asesoría de grupos de investigación de universidades en los que se combinaba la innovación, la actualización y la investigación. Además, el Instituto invirtió importantes recursos en la financiación de investigaciones adelantadas por docentes de la educación preescolar, básica y media; institucionalizó el *Congreso Internacional de Investigación Pedagógica*¹⁸, la revista *Educación y Ciudad* y el *Magazín Aula Urbana*.

La administración distrital convocó a los dos primeros Foros Distritales que la Ley 115 de 1994 contempló¹⁹ El primer Foro se ocupó de un cuestionamiento a la estructura y la lógica tradicional de la escuela, al hacer

18. Hasta el año 2006 se habían realizado seis Congresos. Cf. www.idep.edu.co

19. Los dos Foros de la administración del Alcalde A. Mockus se titularon: *La escuela que queremos: ¿cómo nos inventamos otra escuela?* y *Formación y competencias ciudadanas*, http://www.redacademica.edu.co/redacad/export/REDACADEMICA/ddirectivos/foros_distritales/

un llamado a preguntarse si esa escuela tradicional todavía era legítima, a la luz de los cambios sociales y culturales de las últimas décadas y de las características de una gran urbe como Bogotá. El segundo se ocupó de un tema relacionado directamente con la política educativa de ese gobierno: ¿Cómo formar ciudad y ciudadanos competentes?²⁰

Finalmente, la Secretaría dejó contratada la organización de la red informática para todas y cada una de las instituciones educativas, desde donde operaría una estrategia de participación ciudadana a través del uso de las tecnologías de la información. Este proyecto, denominado *RED-P*, fue rediseñado por la siguiente administración.

El gobierno de Enrique Peñalosa 1998–2001: Por la Bogotá que queremos

El Plan de Desarrollo de este gobierno se concibió con una estructura Mucho más esquemática que la del plan anterior. Se organizó con base en siete prioridades²¹, cada una de ellas con sus estrategias, metas y programas. La educación apareció como un programa denominado *Mejoramiento de la calidad de la educación*.

También fue identificada como una meta dentro de la prioridad de *Desmarginalización*:

Crear 70.000 cupos educativos para la población de estratos 1 y 2; construcción de 51 establecimientos; la ampliación de aulas de preescolar y la suscripción de convenios con organizaciones sin ánimo de lucro dedicadas al sector educativo. Ampliar la jornada en 100 establecimientos de los estratos 1 y 2, desarrollando acti-

20. Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá – Secretaría de Educación (s.f): Memorias – Segundo Foro Educativo Distrital. ¿Cómo formar ciudad y ciudadanos competentes? Bogotá, 150 p.

21. Estas prioridades fueron: *Desmarginalización, Interacción social, Ciudad a escala humana, Movilidad, Urbanismo y servicios, Seguridad y convivencia y Eficiencia Institucional*.

vidades complementarias en teatros, parques y museos. (Plan de Desarrollo 1998-2001 Por la Bogotá que Queremos)²²

Dentro de la prioridad de *Integración social* se formularon dos metas:

- a) Orientar recursos para apoyar a 350 establecimientos educativos de bajo logro en el mejoramiento de su calidad; mejorar los factores asociados a calidad, adecuación física, dotación básica y didáctica en todos los establecimientos públicos educativos del Distrito; construir ocho centros de apoyo didáctico a la educación media; ampliar 30.000 cupos en estratos 1 y 2. Se creará un Fondo para la financiación de la educación superior de los bachilleres de los estratos 1 y 2.
- b) Dar continuidad y ampliar el programa de las escuelas de formación para adultos. (Plan de Desarrollo 1998-2001 Por la Bogotá que Queremos)

Y dentro de la prioridad *Ciudad a escala humana* se formuló como parte de una meta:

(...) Construir y dotar cuatro grandes bibliotecas y dotar y adecuar las 19 bibliotecas. (Plan de Desarrollo 1998-2001 Por la Bogotá que Queremos)

Como se constata en el caso de la educación, la perspectiva desde la que se orientó el proyecto de ciudad se centró en la construcción y la recuperación de la infraestructura pública, con el supuesto de que así surgirían condiciones para mejorar el bienestar y la equidad social. Se propuso igualmente coordinar acciones intersectoriales para garantizar mayores niveles de impacto en las políticas sociales. Para ello se organizó el *Comité Distrital de Política Social*, como una forma de llevar a la

22. La estratificación social colombiana es un sistema organizado por el Departamento Nacional de Estadística DANE distribuye la población en seis (6) estratos socioeconómicos creados con un sistema de referencia geográfico para cada uno de los municipio del país.

realidad la prioridad llamada *Interacción Social*, donde principalmente se concentraron las metas de educación.

Este enfoque obedeció a una concepción de política social entendida como bienestar, y éste a su vez, se definió como una obligación del Estado en tanto garante de la equidad. Para garantizar la *equidad* era necesario focalizar las políticas sociales, dándole mayor importancia a la población de menores recursos económicos como una forma de redistribuir con equidad los recursos públicos. Ahora bien, para lograrlo, se requerían *redes de compromiso cívico* que apoyaran a:

(...) los más necesitados, a los discapacitados y, de manera especial, a los niños y jóvenes para que puedan convertirse en ciudadanos productivos y más felices. (Plan de Desarrollo 1998-2001 Por la Bogotá que Queremos)

El énfasis, de la misma forma que en el plan anterior, continuaba siendo la formación de ciudadanos productivos.

La *equidad* era definida como la necesidad de que los más necesitados se integraran al ciclo productivo. Y para hacer más eficiente el uso de los recursos,- dada la creciente presión sobre la oferta de servicios sociales,- los subsidios de la oferta se transformarían en subsidios a la demanda. Es decir que los recursos no llegarían a las instituciones oficiales, sino directamente a la población más vulnerable, según la focalización desarrollada con la ayuda del SISBÉN²³. En este proceso serían fundamentales

23. SISBEN. *Sistema Nacional de Beneficiarios "La Constitución Política de 1991 dentro del ámbito de Estado Social de Derecho establece la necesidad de focalizar o dirigir el gasto social a la población más pobre y vulnerable por parte del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales y locales. Para cumplir con este mandato, los responsables de la administración pública deben contar con mecanismos técnicos y objetivos que garanticen una total transparencia en la identificación de las necesidades reales y en la selección de los potenciales beneficiarios para los programas sociales. El SISBEN es el Sistema de Identificación de Potenciales beneficiarios de Programas Sociales. Esta es una herramienta de identificación, que organiza a los individuos de acuerdo con su estándar de vida y permite la selección técnica, objetiva, uniforme y equitativa de beneficiarios de los programas sociales que maneja el Estado, de acuerdo con su condición socioeconómica particular."* <http://www.sisben.gov.co/>

la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación y el DABS, articulados en el Comité Distrital de Política Social.

El Estado en calidad de promotor de esas redes sociales no era el único responsable del bienestar. La política de bienestar descansaba en el supuesto de que muchos otros actores aportarían recursos, siempre y cuando la administración los canalizara correctamente y garantizara que llegaran a la población clasificada como más vulnerable. La articulación intersectorial y la coordinación en el Comité intersectorial era estratégica, para

(...) articular la inversión de los sectores de salud y bienestar social, educación y cultura, recreación y deporte y, por otra, integrar y priorizar la inversión realizada por las entidades distritales, los organismos no gubernamentales y el sector privado. (Plan de Desarrollo 1998-2001 Por la Bogotá que queremos)

De acuerdo con este modelo el Estado debía canalizar recursos de los particulares hacia los más pobres, hasta nivelarlos e integrarlos al circuito del mercado.

- **Surge un nuevo modelo educativo**

En 1998 apareció por primera vez de manera explícita un *Plan Sectorial de Educación*. Dicho plan desarrollaba el enfoque planteado en el Plan de Desarrollo, pero no reflejó de manera consistente el énfasis sobre la interacción social. Operó de tal manera que fortaleció la sectorización de la política pública. Sin embargo, fue coherente con la perspectiva planteada. La secretaria, Cecilia María Vélez, había sido funcionaria de Planeación Nacional y le dio una orientación muy técnica a través de la construcción de indicadores de medición y al manejo adecuado de la información. Esta visión se reflejará en la concepción y en el desarrollo de la política durante todo el período.

Dentro del Plan se preparó un diagnóstico que justificaba las acciones a seguir. Este diagnóstico y el Plan consecuente se sustentaron en la

literatura en inglés y en español proveniente fundamentalmente del Banco Mundial, tal como se registra en el documento citado.²⁴

El Plan identificó expresamente aquellos aspectos que se convertirían en los ejes del programa de gobierno. En primer lugar, señaló que el sistema educativo era inequitativo porque aún existía un número grande de niños y jóvenes en situación de desventaja (SISBÉN 1 y 2) que no asistían a institución educativa alguna. El Plan llamó la atención sobre las graves consecuencias que presentaba para la *equidad* el hecho de que la mayoría de los niños que no asistían a la escuela estuvieran entre 5 y 6 años de edad. Como una de las causas de la inasistencia escolar se destacó aquella asociada con la institución escolar y dejó de lado aquellas causas relacionadas con la pobreza. A partir de este diagnóstico el mejoramiento de la gestión de los colegios se formuló como uno de los tres ejes del programa.

La segunda causa de la inequidad establecida en el diagnóstico fue la relacionada con el alto porcentaje de los ingresos familiares invertidos en la educación de los hijos. De ésta forma se justificó la necesidad de dar mayor importancia al subsidio a la población de escasos recursos económicos. En coherencia con la noción de la *educación como servicio*, la función del Estado, para la administración de E. Peñaloza sería subsidiar el pago que por este servicio hacían las personas de más escasos

-
24. Las fuentes a las que se hace referencia, citadas en el Plan, fueron las siguientes:
- Declaración Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, Tailandia, 1990.
 - CEPAL - UNESCO (1991): *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
 - Levy y Murnane: *The New Basic Skills*. (cita incompleta en el texto)
 - OECD, *Literacy Skills for the Knowledge Society*, Secretary of Labor Commission on Achieving the Necessary Skills. (cita incompleta en el texto)
 - M. E. Lockheed et alii (1990): *Improving Primary Education in Developing Countries. A Review of Policy Options*. Borrador para distribución limitada a los participantes de la Conferencia Mundial de Educación para Todos. Washington D. C., World Bank.
 - W.C. Heneveld y H. Craig (1996): *Schools Count. World Bank Project Designs and the Quality of Primary Education in Sub-Saharan Africa*. Washington D. C., World Bank.

recursos. En esa medida se justificó cuantificar *el gasto*, se desagregó *el costo* por alumno y se identificaron cada uno de los factores susceptibles de controlar para modificar la composición de dicho gasto. En este caso se llamó la atención sobre el factor docente, señalando que:

La situación descrita es en buena parte resultado de la desigual distribución del gasto del Distrito, que en la actualidad privilegia precisamente a las localidades con mayores niveles de ingreso, como lo indican las cifras en cuanto a la distribución del personal docente estatal, que representa cerca de las tres cuartas partes de la inversión distrital directa en educación básica y media. A su vez, el gasto por alumno en el Distrito es significativamente superior al promedio en las localidades con mayores niveles de ingreso. (Plan Sectorial de educación, 1998-2001:3)

De este diagnóstico se derivó una política que buscó controlar el trabajo docente de manera estricta. Este hecho generó un malestar que pudo incidir de manera definitiva en los cambios de política venideros.

En segundo lugar, el Plan definió que la educación era de “*baja calidad*” porque los estudiantes poseían un escaso dominio de las competencias básicas, según los resultados del Tercer Estudio Internacional de Ciencias y Matemáticas (TIMSS)²⁵ y según los resultados de las pruebas de logro aplicadas por el Ministerio de Educación MEN a través del Sistema Nacional de Evaluación en los años de 1992 y 1994.²⁶ Es de destacar que para la *Secretaría de Educación* la *calidad* se convirtió en un asunto

25. TIMSS: *Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencia Study TIMSS (Trends in Mathematics and Science Study)* “Proporciona información fiable y oportuna sobre los logros en matemáticas y ciencias de estudiantes de EE.UU. en comparación con los de estudiantes en otros países. TIMSS data has been collected in 1995, 1999, 2003, and 2007. TIMSS ha recopilado datos en 1995, 1999, 2003 y 2007. TIMSS 2007 results will be released on December 9, 2008. Los datos TIMSS del año 2007 estarán disponibles en diciembre de 2008.” <http://nces.ed.gov/timss/>

26. Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (SNE). *Evaluación de logros. Áreas de lenguaje y matemáticas. Resultados en los Grados 3º, 5º, 7º y 9º, 1992-1994*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, Serie Publicaciones para Maestros, 1997.

de *competencias* básicas, exclusivamente, y que, podrían ser medidas a través de pruebas estándar. Hasta el momento el debate nacional acerca del problema de la calidad de la educación consideró muchos otros factores y, según el mismo ICFES, las pruebas tan solo representaban un indicador parcial de un fenómeno que se debía analizar teniendo en cuenta otras variables.²⁷ Antanas Mockus ya había aportado importantes elementos a dicha discusión a través de una pregunta por la escuela y sus relaciones con el conocimiento, que demostraba la presencia de elementos culturales y sociales que trascendían el ámbito de la escuela y que debían ser tenidos en cuenta.²⁸

La importancia que poco a poco adquirió el concepto de *competencias* en la política educativa de la ciudad fue sustentada en el Plan elaborado para este período de gobierno así:

El dominio de estas competencias adquiere una relevancia aun mayor a la luz de investigaciones más recientes sobre la relación entre la educación y el empleo, en las que se reconoce su importancia frente a la productividad de la fuerza laboral y sus efectos sobre la competitividad del sector productivo. (Plan Sectorial de Educación, 1998-2001:4)

Dentro de las causas que explicaban este fenómeno se mencionaron las relacionadas con la procedencia socioeconómica de los estudiantes, pero se señaló que esa no podía ser considerada como determinante, pues la *baja calidad* estaba presente en todos los estratos. La causa de la baja calidad revelada en el diagnóstico fue la proveniente del interior de lo que allí se llamó *las organizaciones escolares*, esto es, las instituciones educativas.

27. Para ver el debate al respecto referirse a: Frías Navarro Matilde (2004): *En torno al tema de las competencias*. Bogotá, Seminarios y Talleres Maestros. Bogotá, 141 pg. También ver: Bustamante Zamudio, Guillermo (2003): *El concepto de Competencia. Las "competencias" en la educación Colombiana*. Sociedad Colombiana de Pedagogía, Alejandría Libros. Bogotá, 349 pg.

28 Ver, Mockus (1995).

Esta conclusión se apoyó en un documento de la Misión Social de Planeación Nacional, para quien:

(...) los factores que intervienen en un centro educativo pueden afectar el logro de los estudiantes hasta en un 29%, lo que lleva a concluir que la escuela como un todo, y no ya como un agregado de insumos, merece mayor atención de la política educativa: “el mejoramiento de las prácticas pedagógicas, el desarrollo institucional, la cualificación de los métodos de gestión, la oportunidad de la información y la eficiente asignación de los recursos son factores que, a través de la institución educativa, inciden en el logro.” (Plan Sectorial de Educación, 1998-2001:6)

Aunque el diagnóstico mencionó otros dos aspectos asociados a la calidad de la educación, entre estos, la crisis de valores en la sociedad (y el papel de las instituciones educativas en esa situación), y el de la educación media, en el desarrollo posterior del Plan estos no fueron tenidos en cuenta.

En cambio, el Plan sí dedicó especial interés a la reorganización de la estructura de la Secretaría de Educación. Se delegaron funciones administrativas del nivel central hacia las localidades y las instituciones educativas respecto a: administración del personal de los establecimientos, las adquisiciones, el pago de servicios públicos y el mantenimiento preventivo.

La creación de un sistema de información permitió:

(...) la asignación de los recursos de acuerdo con las necesidades reales y los requerimientos de orientación del gasto público hacia los grupos de menores ingresos. (Plan Sectorial de Educación, 1998-2001:8)

La focalización de los recursos, parte tan importante del modelo puesto en práctica por la administración distrital era posible solamente sobre la base de una información estadística confiable; para ello se puso a disposición la infraestructura informática diseñada por la administra-

ción anterior para fortalecer la participación ciudadana a través del proyecto RED-P. RED-P se convirtió en un eficiente sistema que permitió la desconcentración de funciones administrativas hacia las localidades y las instituciones educativas. Mediante estas políticas tomó cuerpo el propósito de concentrar las funciones de la Secretaría de Educación en la planeación y evaluación de la educación.

En síntesis, la educación en la administración del Alcalde E. Peñaloza se concentró en las siguientes acciones:

1. *La evaluación censal en competencias básicas:* A diferencia de las *Pruebas Saber*²⁹ aplicadas a una muestra de estudiantes en todo el país, en Bogotá se comenzaron a aplicar pruebas propias anuales y censales a los alumnos de 3º, 5º, 7º y 9º grados, en las áreas de matemáticas, español, ciencias y valores.
2. *El mejoramiento de la eficiencia de las instituciones educativas* en la prestación del servicio: A partir de los resultados de las evaluaciones de las competencias básicas se identificaron las cien (100) instituciones que en promedio poseían los resultados más bajos y se orientó una estrategia de apoyo a la gestión de dichas instituciones. Según los últimos planteamientos del Banco Mundial, que lo llevó a una reorganización interna importante y a un redireccionamiento del crédito educativo que destinaba a los países en desarrollo, ya no era suficiente con invertir en lo que hasta entonces llamaban *factores asociados a la calidad*, esto es: textos y materiales, capacitación docente, infraestructura; en su nuevo análisis, era necesario tener en cuenta la manera como todos estos factores se interrelacionaban en una organización escolar orientada al logro de objetivos precisos y en cuyo interior se ofrecieran las condiciones propicias para el aprendizaje y el desarrollo de los estudiantes.³⁰ Por ello se

29 www.sedbogota.edu.co

30. Plan Sectorial de Educación 1998-2001, pg. 10.

propuso organizar una *atención diferenciada a instituciones de bajo logro*, según los resultados de las pruebas censales aplicadas a los alumnos, para poner en marcha *modelos eficientes de administración escolar*.

Además de fortalecer y ampliar los Fondos de Servicios Docentes que la administración anterior ya había creado, se quiso fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones para que administraran no solamente los recursos económicos, sino para que tuviera una

(...) noción global de los recursos que maneja y (...) son parte integral de estos recursos el personal docente y administrativo que labora en cada centro educativo. Es la combinación de estos recursos la que hace posible el logro de los objetivos propuestos en los PEI. La institución debe saber lo que puede lograr con lo que tiene, cuánto necesita para mejorar sus logros, cómo optimizar la utilización de los recursos a su disposición y sobre qué bases pedir cuentas cuando los resultados no son satisfactorios. Es lo que se entiende por gestión autónoma de centros educativos. (Plan Sectorial de Educación, 1998-2001:17)

3. *La focalización de los recursos para integrar a los grupos de más escasos ingresos de la población: con respecto a la cobertura, el Plan se propuso crear 70.000 nuevos cupos para la población de niveles 1 y 2 del SISBÉN. Uno de los mecanismos previstos para lograrlo fue el de la construcción de nuevos colegios³¹, que serían entregados en administración a entidades privadas sin ánimo de lucro. Esta, como se sabe, fue la modalidad que luego se conoció como colegios *en concesión* y que se convirtió en un factor de debate permanente por ser considerada por algunos sectores como una política de privatización y debilitamiento de la educación pública. Para alcanzar las metas de cobertura se puso en práctica la estrategia de subsidios a la demanda, que utilizaba la capacidad*

31. Se propuso crear 51 nuevos colegios; sin embargo, en el lapso de seis años, durante esa administración y la siguiente, sólo se construyeron 25.

instalada de colegios privados de adecuado nivel educativo en zonas marginales.

Uno de los resultados más visibles del Plan que tendría su materialización durante el período siguiente, fue el de la política de *fomento a la lectura*. Siguiendo las directrices del Plan de Desarrollo de la ciudad, se comenzó el diseño de grandes bibliotecas localizadas en cuatro zonas estratégicas de la ciudad.³² Para su administración se convocaría al sector privado y a las cajas de compensación, bajo el supuesto de que de esta forma se podría garantizar su buen funcionamiento en el largo plazo. El programa destinaría también recursos para el fortalecimiento del Sistema Metropolitano de Bibliotecas Distritales. Este fue un programa exitoso y altamente valorado, no sólo por la ciudadanía en general sino también por observadores y expertos internacionales.

El segundo gobierno de Antanas Mockus 2001 – 2004: Para vivir todos del mismo lado

En el Plan de Desarrollo de la segunda administración de Antanas Mockus la educación fue uno de los siete proyectos principales.³³ Este hecho señaló la forma como la educación fue alcanzando importancia progresiva en los Planes de la ciudad. En esta ocasión no solamente se incluyó como un objetivo, y por lo tanto un capítulo completo, con políticas, estrategias, programas, metas y proyectos, sino que se formuló aparte y se publicó por primera vez un Plan Sectorial de Educación el cual fue publicado por vez primera.

El Plan se centró en la cobertura, la construcción de nuevos colegios para entregar en administración a los particulares (a través del sistema de concesión) y la continuación en el otorgamiento de subsidios a través

32. Cfr. Bibliotecas Tunal, Virgilio Barco, Tintal y Suba (en construcción en 2008); www.bibliored.org.co

33. Los otros seis proyectos fueron del *Plan de Desarrollo* fueron: *Cultura Ciudadana; Productividad; Justicia Social; Ambiente; Familia y niñez y Gestión pública admirable*.

convenios con instituciones educativas privadas. El Plan Sectorial de Educación formuló algunas metas cuantitativas, entre estas: diez y siete (17) colegios nuevos en concesión (para atender 24.000 niños y jóvenes de SISBÉN 1 y 2) y 24.000 nuevos subsidios contratados con particulares. Especial interés prestó el Plan al problema de la deserción escolar. Se elaboraron estadísticas muy precisas sobre el problema de la desescolarización y sus efectos sobre la población y sobre los presupuestos. Se propusieron los siguientes proyectos con miras a disminuirla: *Fomento a la aprobación - Atención especializada a alumnos en extra edad - Fomento a la retención escolar - Atención a población con limitaciones - Integración institucional de la oferta educativa desde el grado obligatorio de preescolar hasta undécimo.*³⁴

En relación con la *calidad*, el modelo educativo continuó tal como había sido ya definido durante la administración anterior³⁵; esto es, un modelo caracterizado por la *Evaluación de competencias básicas*, y, de acuerdo con sus resultados, proceder a clasificar las instituciones educativas para intervenir las de más bajos resultados a través de un programa que en esta ocasión recibió el nombre de *Nivelación para la excelencia*. Como novedad, se comenzó a discriminar los resultados de las pruebas censales por género, buscando intervenir sobre los factores determinantes que hacían que las estudiantes mujeres no alcanzaran los mismos puntajes de los estudiantes varones. Así mismo, fue novedosa la preocupación por el número de horas realmente dedicadas al trabajo académico en las instituciones educativas. Según datos disponibles, de las 1.100 horas obligatorias. Para incrementar el número de horas se propuso reforzar las alianzas con el Instituto Distrital de Recreación y Deporte IDR y fortalecer el programa *Bogotá te enseña*, el instrumento del *Navegador Pedagógico Urbano* y la guía metodológica *Bogotá Museos Abiertos*. Con

34. Plan Sectorial de Educación 2001-2004 pp. 24-25.

35. De hecho, la secretaria de Educación, Cecilia María Vélez continuó al frente de esa cartera, lo que se convirtió en un hecho sin precedentes en la historia de la educación de la ciudad. Esto no puede pasar inadvertido, pues en parte explica el impacto de las políticas en los imaginarios de la ciudadanía, dado que la consistencia y la persistencia en un enfoque van dejando huella en las miradas ciudadanas.

estos proyectos se abrió una línea de continuidad con la administración siguiente que, con propósitos distintos, adoptó la intensificación del uso pedagógico de la ciudad para beneficio de los aprendizajes de los estudiantes. También continuó la construcción de las grandes bibliotecas y la constitución de la Red Capital de Bibliotecas Públicas. Al final de ese gobierno este propósito se había cumplido y estaban en funcionamiento tres de las cuatro bibliotecas propuesto desde la administración anterior.

La administración distrital consideró la eficiencia como un objetivo fundamental y continuó el proceso de sistematización de la información y una *reingeniería* aplicada a todas las dependencias de los niveles central y local; sin embargo, ese ejercicio no contempló a las instituciones educativas. Los procesos abordados para la eficiencia del sistema fueron: *optimización y sistematización de los procesos administrativos; adecuación de la estructura organizacional de la Secretaría de Educación Distrital (SED) a los nuevos procesos; el Sistema de Información de la Secretaría (SISED); el fortalecimiento de la comunicación para facilitar la transparencia en la gestión, la promoción de la calidad, agilidad y oportunidad en la atención al usuario.* La RED-P se continuó extendiendo y al final de la administración prácticamente se había logrado conectar en red a la totalidad de las instituciones educativas.³⁶

Un proyecto novedoso fue el del reordenamiento institucional exigido por la Ley 715 de 2001; este logró la fusión de las escuelas primarias con colegios de bachillerato, para garantizar la oferta del servicio desde el grado cero hasta el 11º, buscando la permanencia de los estudiantes en el sistema. Aunque en el Plan se había propuesto integrar inicialmente 70 instituciones, pues se había adelantado en esta política a la Ley 715, cuando esta fue promulgada se debió proceder a una integración total en el lapso de tres años. Este programa transformó radicalmente el mapa educativo de la ciudad y redujo el número de instituciones de 688 a 337. Dado el corto tiempo en el que se ejecutó esta fusión, las integraciones

36. *A julio de 2001, la situación de la instalación de soluciones informáticas era: 661 centros educativos dotados, de los cuales 587 estaban conectados a la RED-P. (Plan Sectorial de Educación 2001-2004 pg. 40)*

generaron numerosos conflictos entre la administración central y los docentes y, a su vez, entre los docentes y los equipos directivos de las instituciones.³⁷

Otro aspecto abordado por primera vez por la administración distrital fue el de la Educación Superior. Se llamó la atención acerca de la calidad de la oferta educativa de las universidades de la ciudad y sobre la capacidad de absorción de la demanda de cupos. Como estrategias se propuso concertar con las universidades planes de mejoramiento conjunto. Para facilitar el acceso a los estudiantes de escasos recursos económicos se creó un Fondo Especial para el otorgamiento de créditos para la financiación de carreras en universidades de alta calidad a los mejores estudiantes de los estratos 1 y 2. Por primera vez el Plan hizo una breve mención a la Universidad Distrital. Finalmente, el Plan introdujo una preocupación por la articulación de la educación al mercado laboral. El diagnóstico inicial era contundentemente negativo; afirmó que definitivamente no existía relación entre los intereses de los empleadores, los empresarios y el sector de educación básica y media. Por ello el Plan propuso que:

(...) durante la educación Básica y Media los individuos desarrollen las competencias básicas y laborales generales que les permitan desempeñarse productivamente en cualquier tipo de trabajo. (Plan Sectorial de Educación, 2001-2004:50)

37. El impacto de estas medidas fue estudiado por la misma Secretaría de Educación en la administración siguiente, para lo cual se contrató un grupo de expertos del proyecto RED, de la Universidad Nacional, coordinado por Carlos Miñana (2004). Ver UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA Programa RED (2004). **La Autonomía escolar en el contexto de las recientes reformas educativas en Bogotá**. Estudio adelantado por el Programa RED para la Secretaría de Educación del Distrito, Informe de Investigación. Disponible en: http://www.unal.edu.co/red/info_investigacion.htm

CAPÍTULO

2

MATERIALIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

...esa es la discusión y es si la escuela hoy debe ocuparse de unos asuntos que no se ocupó en el pasado, digamos: si la escuela está obligada a atender las necesidades sociales de los niños. La experiencia del mundo de hoy nos muestra es que esos son asuntos fundamentales de la escuela, cosas como la salud, la alimentación son fundamentales para garantizar el desarrollo de los niños.

Abel Rodríguez,
entrevista marzo 10, 2007.

El Plan Sectorial de Educación del gobierno de Luís Eduardo Garzón (2004-2008) significó un giro importante en relación por una parte, con la política educativa nacional y, por otra, con la política educativa de las tres administraciones distritales anteriores. Este giro fue posible

gracias a las discusiones propuestas por *el Movimiento Pedagógico*, por la Constitución Política de 1991, la Ley General de Educación (1994) y más recientemente, resultado de la divulgación del informe de Katerina Tomasevski, relatora de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para los Derechos Humanos (2004).

El propósito de hacer realidad el derecho a la educación partió de una concepción universalista según la cual las políticas públicas deben propender por la igualdad de oportunidades y por mitigar el peso de algunos de los factores asociados al riesgo educativo: la no asistencia, la deserción y el fracaso escolar, principalmente. Para lograr la igualdad de oportunidades el *Plan Sectorial de Educación* se propuso garantizar a todos los niños, niñas y jóvenes en edad escolar el acceso y la permanencia en el sistema educativo. Para que esto fuese efectivo y parafraseando “*las cuatro A*”³⁸ de Katarina Tomasevski, el Plan se refirió a: *accesibilidad, permanencia, calidad y disponibilidad*.

El sistema educativo de la ciudad capital ya había alcanzado un lugar privilegiado en los Planes de Desarrollo. En esta ocasión la educación figuró como una de las estrategias del eje social con el siguiente propósito:

Garantía de acceso y permanencia, de manera progresiva, a los servicios sociales, a través de acciones públicas que amplíen la oferta y apoyen la demanda en salud y educación y de una acción integral a la familia que ofrezca oportunidades para erradicar la indigencia, el trabajo infantil, la explotación sexual y la violencia intrafamiliar. (Alcaldía Mayor de Bogotá [AMB], 2004:9)

Entre los programas centrales de este eje apareció la:

Educación de calidad para todos y todas: Brindará educación bajo los criterios de acceso, permanencia, calidad y disponibilidad. Se desarrollarán proyectos y acciones para la recuperación y el

38. Asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

fortalecimiento del lugar del saber pedagógico en las instituciones educativas, a través de innovaciones pedagógicas, diseño y materialización de currículos pertinentes, gestión transparente y democrática de las entidades e inclusión de los actores de la comunidad educativa (AMB, 2004:9).

Finalmente, se esbozaron las siguientes metas:

- *Crear 185.000 nuevos cupos en educación para alcanzar una cobertura de 1.078.000 niños y niñas en educación inicial, preescolar, básica y media.*
- *Alfabetizar 100.000 adultos.*
- *Cubrir de manera gradual y hasta llegar al 50% las tarifas educativas que pagan los estudiantes de estratos 1 y 2 de las instituciones educativas distritales, a partir del año 2005.*
- *Incorporar 50.000 jóvenes a la educación oficial con formación técnica para el trabajo. (AMB, 2004:11)*

El Plan propuso reforzar estructuralmente 230 sedes escolares, meta señalada en el eje Urbano-Regional. El objetivo general del plan sectorial se orientó a concurrir al propósito central del programa *Bogotá sin Indiferencia*; para eso se articuló con algunas de sus principales estrategias. Entre los objetivos específicos del Plan *Bogotá una Gran Escuela* aparecieron las siguientes formulaciones de interés para el análisis de los componentes de *acceso y permanencia*.

- *Dar pasos efectivos para combatir la pobreza desde la educación. Esto significa asegurar el acceso y la permanencia de niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo, y crear condiciones favorables para su desarrollo y la mejor formación, intelectual, moral y física.*

El Plan propuso crear condiciones propicias para asegurar el *acceso* de tal manera que los impedimentos económicos no se tradujeran en exclusiones o desventajas en el ámbito educativo. Además se hicieron explícitas dos opciones: la *no discriminación* y la *igualdad de oportunidades*:

- *Construir relaciones equitativas de género, étnicas e intergeneracionales que disminuyan todas las formas de discriminación contra las personas con necesidades educativas especiales. La política educativa incorporará el enfoque de género, la etnoeducación y prácticas de fomento del derecho a la igualdad y promoverá el diálogo intercultural creando espacios sociales y pedagógicos para la construcción del país multicultural consagrado en la Constitución Política. (SED, 2004:33-34)*

El hecho de combatir la pobreza y sus efectos sobre la educación de tal manera que se asegurara el acceso y la permanencia, la igualdad y la no discriminación, se tradujeron en proyectos de la línea política enunciada como *Materialización del Derecho a la Educación*. También convergieron en el desarrollo de otras líneas, en especial de aquellas relacionadas con el *fortalecimiento de la educación pública* y el *mejoramiento de las condiciones de aprendizaje*.

2.1 La pobreza como obstáculo para la garantía del Derecho

El *Plan Sectorial de Educación* preparó una caracterización de elementos importantes del contexto socio económico de la ciudad que demostró y puso en evidencia - no obstante el desarrollo de la ciudad y su crecimiento económico- el problema de la distribución del ingreso; se encontró que cincuenta por ciento (50%) de la población estaba excluida de los principales beneficios sociales de la ciudad. El diagnóstico también mostró las dificultades existentes en la ciudad para garantizar plenamente el *Derecho a la Educación*:

Las condiciones de pobreza, que se traducen en malnutrición y que dificultan el acceso al trabajo, la salud y la vivienda, tienen una incidencia directa sobre la educación y el funcionamiento de la escuela. La pobreza afecta negativamente el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas y el ejercicio de los derechos ciudadanos, y para la mayoría de la población se constituye en el principal obstáculo para el acceso y la permanencia en el sistema educativo. (Plan Sectorial de Educación, 20)

Para el Secretario de Educación Abel Rodríguez (enero de 2004-agosto de 2007) era claro el papel de la escuela en contribuir a mitigar la pobreza:

Un grupo de personas que llega fundamentalmente de un mundo académico y una actividad pedagógica, pues llega con el ánimo de producir cambios ahí. Cuando llegamos a la SED comenzamos a ver que nuestra pedagogía (la pedagogía en Colombia) se había olvidado de asuntos fundamentales. La alimentación no es un problema exógeno de la escuela. Era exógeno en la escuela de los pobres. Imagínense nosotros pedagogos de los pobres y no nos habíamos preocupado por eso.

Es infame que haya un movimiento gremial que lleva muchos años luchando por la educación y nunca se planteó las condiciones de la enseñanza y el aprendizaje como problema fundamental de la educación. Nosotros hasta un movimiento pedagógico fuimos capaces de pensar. Nunca se pensó en las condiciones de los niños para estudiar. Yo diría que la deficiencia era de la pedagogía, de los pedagogos o de los que trabajaban en educación, esto hay que reconocerlo.

El hambre la mostrábamos como un problema para decir que por eso era que los niños no aprendían, era para defendernos de nuestros resultados académicos, porque decíamos que nosotros éramos muy buenos como maestros. Pero entonces se planteaba la necesidad de preocuparnos por la alimentación de los niños.

El Magisterio empieza a ver desde los años 70 que la pobreza es un factor que está incidiendo fuertemente en la educación y que la falta de compromiso del Estado también. El Magisterio se queda corto en las propuestas, se queda peleando muy en las cosas estructurales. No conozco la primera protesta de maestros peleando por la comida de los niños (A. Rodríguez, entrevista 10 de marzo, 2007).

El análisis de la situación de las relaciones entre educación y pobreza explica el esfuerzo del equipo de gobierno para mitigar -a través de

diferentes proyectos- el peso de la pobreza sobre el *acceso* y la *permanencia* de los alumnos en el sistema educativo y para avanzar en hacer realidad ese derecho. Otro elemento central del análisis, de particular importancia en razón de su peso decisivo para el *acceso* y la *permanencia* es el de la *oferta educativa* y las relaciones entre la *oferta* y la *demanda* de cupos. El diagnóstico inicial preveía un incremento de la demanda para la educación oficial debido al crecimiento de la población por el aumento de la natalidad, y, sobre todo, por las migraciones y el desplazamiento, así como por los niños y niñas ausentes pertenecientes a los estratos 1 y 2 o de quienes estaban pagando educación privada sin poder sostener dicho costo.

Dicha situación derivó en fricciones territoriales entre oferta y demanda o ineficiencias de la oferta, por una relación disfuncional entre ambas, fruto de la localización diferente de los recursos educativos: los colegios con cupos están en lugares donde ya casi no hay población en edad escolar mientras que ésta habita en zonas donde la demanda oficial está saturada y muchos alumnos acuden a la educación privada, sea subsidiada o no. Esta situación motivó el diseño de proyectos de transporte y, sobre todo, el de construcción de colegios oficiales como estrategias centrales para garantizar el *acceso* y la *permanencia* a través de la disponibilidad y la oportunidad (como proximidad) de la oferta. De hecho, en la Secretaría la *oferta* y la *demanda* se habían considerado hasta la fecha de manera desarticulada y no habían sido vistas como parte de un solo sistema.³⁹ Por lo tanto, uno de los desafíos a subsanar para lograr satisfacer las necesidades de la ciudad fue planear un sistema articulado de *oferta-demanda*, que debía incorporar además, el *Plan Maestro de Equipamientos Educativos del cual se hablará más adelante*.

Finalmente, vale destacar la atención que esta administración decidió prestar a niveles educativos y poblaciones tradicionalmente sub atendidas. La Secretaría de Educación SED hizo énfasis en la ampliación de las *coberturas en educación preescolar y media*, tanto a través de la

39. Entrevista a Liliana Malambo, Subsecretaria de Planeación y Finanzas (2006-2007).

ampliación de la oferta, cuando recurrió a diversas estrategias para su financiamiento, como al fomento al acceso y la permanencia en estos dos niveles. En el caso del preescolar se dotaron de útiles escolares, se entregaron kits (morrales con insumos básicos a cada niño o niña) y se declaró la gratuidad. Se llegó a un acuerdo con el DABS, hoy Secretaría de Integración Social, para facilitar el paso automático de los niños de los jardines a los colegios del Distrito. En relación con la educación media se declaró la gratuidad para el nivel 1 del SISBÉN y se redujeron a la mitad los costos en el nivel 2; así mismo, se establecieron algunos subsidios orientados a atender las necesidades de alumnos de este nivel educativo. Adicionalmente, la administración se preocupó por aquellas políticas curriculares que reconocieran las necesidades específicas de las poblaciones usuarias de estos niveles, es decir, de la *primera infancia* y de la *adolescencia*, edades críticas tanto para el desarrollo psicosocial como para el desarrollo de capacidades que hacen posible la inclusión social y educativa.

Estas opciones políticas se tradujeron en acciones afirmativas y en estrategias de discriminación positiva para mitigar los efectos de la pobreza económica en el acceso y la permanencia. Otros proyectos complementarios en el marco del derecho a la educación y asociados al acceso y a la permanencia son aquellos relativos a la ampliación de la oferta mediante un programa de construcciones escolares sin parangón en la historia de la ciudad, acompañados del reforzamiento y el mantenimiento de las infraestructura existente, gran parte de la cual tenía el riesgo de colapsar ante un eventual terremoto por problemas de sismo resistencia. Además de materializar el derecho a la educación, se optó por fortalecer la educación oficial. El gobierno de Luís Eduardo Garzón se comprometió de manera decidida con la ampliación de la educación oficial para atender las necesidades de los escolares de la ciudad y lo ejecutó buscando concurrir además con otros ejes del plan.

Una de sus agendas distintivas de la política fue la de construir colegios oficiales, independientemente de las directrices nacionales orientadas a frenar el crecimiento de la educación oficial y promover para efectos de ampliación de coberturas la contratación mediante subsidios con la educación privada, Para poder obrar de este modo -además de la

voluntad política y de los desarrollos estructurales de las instituciones de la ciudad- sin duda resultó fundamental el disponer de recursos propios, o de la posibilidad de conseguirlos gracias a la credibilidad de las calificaciones Triple A que tenía la ciudad ante los organismos de crédito internacional.

A continuación se examinan algunos de los programas y proyectos que en el ejercicio de gobierno llevaron a cabo para garantizar la *Materia- lización del Derecho a la Educación* y las líneas complementarias para su garantía efectiva.

2.2 ¿La educación pública... siempre ha sido gratis?

La Constitución Nacional del año 1991 estableció que la educación en el país sería *gratuita* y *obligatoria* pero, no obstante, dejó abierta la posibilidad para que se cobraran costos educativos y otros, a las familias que pudieran sufragarlos, con base en el principio de corresponsabilidad; para atender lo primero, las normativas que reglamentaron el sector contenían disposiciones que ordenaban eximir del pago de matrícula y pensión a quienes no tuvieran capacidad de pago por su situación de vulnerabilidad económica. Los pagos que dejaban de efectuar las familias en estos casos afectaban directamente los recursos propios de los que disponían las instituciones educativas pues, por una parte, la Directiva Ministerial No. 04 de Marzo 27 de 2003 señaló que los dineros que ellas dejaran de recibir por razón de la gratuidad no pueden ser objeto de reposición por los entes descentralizados con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)⁴⁰; y por otra, son muy pocas las entidades territoriales que cuentan con recursos propios y con la voluntad política para asumir dicha reposición. De este modo, la gratuidad consagrada por la Constitución de 1991, cuando se da, en la mayor parte del país, resulta siendo, más que un derecho garantizado por el Estado, una exención particular a expensas de los fondos de servicios escolares de las instituciones educativas; las instituciones ven reducidos

40. Cf. Nota No. 11 Capítulo I

sus ingresos y, con ello, no les es posible invertir en mejorar las condiciones del aprendizaje o sufragar los gastos que deben asumir con sus ya menguados presupuestos. (Turbay, C. y Bacca A., 2006a)

Además del pago de matrículas y pensiones, cobijadas por la gratuidad establecida previamente para algunos estudiantes, las familias deben sufragar los costos complementarios (carné, boletines, agenda, material y salidas pedagógicas), los cuales no son tenidos en cuenta cuando se habla de *gratuidad*. Adicionalmente, existe la provisión obligatoria para uniformes, libros, útiles escolares; para las familias de más bajos ingresos esta se convierte en obstáculo, en muchos casos insalvable, para lograr acceder al sistema educativo. Es necesario señalar la insuficiencia de una *gratuidad* del sistema educativo definida como ausencia de cobro de matrícula y pensión, la cual, además, debía ser asumida directamente por las instituciones ante la falta de una política que definiera las condiciones necesarias para hacerla realidad.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1991 Bogotá comenzó a ocuparse progresivamente de la *gratuidad* como condición esencial para cumplir con el deber de garantizar el *derecho a la educación*. El Concejo de la ciudad, mediante Acuerdo Distrital 031 de 1992 (Art. 14) ordenó que en la ciudad se estableciera la *gratuidad* -no cobro de derechos académicos: pensiones y matrícula- en educación preescolar y básica primaria y que de manera progresiva se fuera ampliando dicha condición del grado 6° al 9°, proceso que se completó en 1999; en la misma norma se ordenó suplir gradualmente las deficiencias financieras ocasionadas en las instituciones educativas a través de los fondos de reposición creados con esa finalidad. Este es un indicador de la forma como la ciudad cumplió un compromiso claro con la educación, el cual se vio reflejado a lo largo de la década de 1990 con el aumento progresivo de los recursos para el sector y con diversas iniciativas para asegurar una mayor cobertura de la oferta oficial. No obstante, en consonancia con el enfoque minimalista -que privilegia a los menos favorecidos- y que plantea la Constitución de 1991, se ignoró la situación de alumnos de educación media, cuyos derechos académicos y costos complementarios resultan ser los más altos en comparación con los de los demás niveles del sistema.

La política de *gratuidad* de la administración del Alcalde Garzón se basó en estos avances y fue más allá de la ausencia de cobros de matrícula y pensión ya establecidos en gobiernos anteriores, puesto que propuso una *Política de Gratuidad, consistente en la eliminación gradual del cobro de derechos académicos y servicios complementarios en el sistema oficial*; ello significa que por un lado, se buscó ampliar la *gratuidad* en cuanto a los derechos académicos de manera que cubriera grados que anteriormente no estaban cobijados por esta medida, haciendo extensiva la exención del cobro de derechos académicos al nivel de educación media donde todavía estos se mantenían, reduciéndolos por lo menos en un porcentaje equivalente a cincuenta por ciento (50%) y, por otro lado, se eliminó el cobro de los costos complementarios a las familias en todos los niveles educativos de manera gradual, con la perspectiva de universalizar la medida.

La formulación de la política incluyó varias consideraciones; en primer lugar, aquellas relativas a la situación de las familias, teniendo en cuenta los resultados de los estudios del equipo interdisciplinario de la SED para formular la política de *gratuidad*⁴¹, ellos demostraron que en el año 2003 los recursos propios de los colegios (67,33% del total de lo que disponía) procedían de:

(...) un 62,89% por los recursos derivados de los cobros de servicios complementarios (boletines de calificaciones, carné, manual de convivencia, agenda, material didáctico, salidas pedagógicas); en un 15,05% por los derechos académicos (matrículas y pensiones), y en un 12,88% por los recursos de capital. (Menjura, H., González, J., Espitia, Jhon. Layton, A., Bernardo Silva, Valderrama, S., Torres, V., 2005:12)

Otros cálculos mostraron que en Bogotá *“una familia promedio de estrato uno debe gastar por lo menos el 43% de su ingreso mensual para pagar los*

41. Este equipo funcionó entre los años 2004 y 2005; estaba conformado por funcionarios de la Subdirección de Análisis Sectorial, de Análisis Financiero, de Programas y Proyectos y de la Dirección de Cobertura, Secretaría de Educación SED, Bogotá, D.C.

costos educativos, el gasto en este tipo de costos en una familia de estrato dos es de 29% de su ingreso mensual” (Menjura y otros, 2005:4), de modo que los costos complementarios representan una fuerte barrera de acceso y por ende resultaba insuficiente una gratuidad que sólo cubriera matrícula y pensión. Esta situación fue demostrada por los resultados de la *Encuesta de Calidad de Vida*⁴² (DANE, 2003), según la cual cerca de 90.000 niños, niñas y jóvenes entre cinco y diez y ocho años no asistían a la escuela y no habían culminado el grado 11; los costos educativos cobrados por los establecimientos educativos, y otros gastos asociados como el transporte, la alimentación, los útiles escolares, y el calzado, representaban factores determinantes para la *deserción*⁴³ en especial de los alumnos de más bajos recursos. Adicionalmente, la misma encuesta reveló que treinta punto cincuenta y siete por ciento (30,57%) de la población entre 5 y 6 años, que posee las menores tasas de cobertura neta, (50,3% y 81,1%, respectivamente), no asistió a la escuela en razón de los elevados costos asociados a la educación. Se encontró que los padres no enviaban a sus hijos al colegio para de esa forma retrasar el momento de comenzar a asumir los costos educativos.

También se tuvieron en cuenta los resultados del análisis de la situación de las instituciones educativas, que, como se vio, dependía en alto grado de los aportes económicos familiares. A esta realidad se agrega que los fondos habían sido administrados hasta la fecha con reglamentaciones insuficientes, muchas veces de manera informal, y, en algunos casos no se registraban formalmente todos los cobros e ingresos. En este sentido, esos recursos representaban un pequeño poder y un apoyo económico para las instituciones. Una nueva gestión implicaba todo un desafío.

Es claro que si bien existe un mandato constitucional que establece la *gratuidad* de la educación para aquellos ciudadanos que no posean recursos económicos suficientes, el hecho de que esa medida no estuviese

42. http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Presentacion_dic1-cntv.pdf

43. No unívocos ni mecanicistas, como muestran otros estudios sobre el tema, vb.gr. Turbay, C., 1994; Castañeda, E. y Turbay, C 2005, Nieto, M. C., 2002.

en su época acompañada de disposiciones adicionales sobre reposición de los recursos que dejan de recibir las instituciones permite afirmar que las barreras económicas para el acceso al sistema educativo en Colombia están lejos de desaparecer y que, en sentido estricto, no se garantiza el derecho a la educación, sino que la educación permanece concebida como un servicio sujeto a las condiciones del mercado. Resulta pertinente por ello citar a la *Subsecretaría de Planeación y Finanzas* de la SED por la manera como define y concibe la *gratuidad* educativa:

Uno no puede generalizar en todas las entidades y en todos los momentos cómo se adelanta una estrategia como la de la gratuidad. Entonces la Constitución Política dice eso [que la educación será gratuita], pero eso no quiere decir que la educación sea gratis o mejor lo digo de otra forma, gratuidad no quiere decir que la educación no cueste, quiere decir que la inversión y los gastos que necesite un colegio para poder funcionar ya no lo pagan los padres de familia sino que los tiene que pagar alguien, y ese alguien es en primera instancia el Estado. Eso es gratuidad en la vida real. Para que la gratuidad sea una realidad necesitamos que se cumplan dos condiciones: primero, que efectivamente las familias no paguen, y la segunda, que los colegios si reciban los recursos. Si alguna de estas dos se viola ya no es gratuidad. (L. Malambo, entrevista, 27 de junio, 2007)

De esta manera Bogotá se adelantó al resto del país para resolver el desafío que representa para el sector el brindar educación gratuita sin afectar los recursos de los colegios. Otras medidas nacionales y de algunos entes territoriales obligan a recibir a los alumnos, pero no sufragan estos costos, con lo que muchas instituciones reproducen de nuevo el círculo de la exclusión: los estudiantes de más bajos recursos llegan a las escuelas “*más pobres*”. Es imperativo que el Ministerio de Educación Nacional adopte esta medida para el resto del país, asignando suficientes presupuestos a los colegios en las regiones donde los entes territoriales no cuentan con recursos suficientes.

Una vez superada la fase de diseño y prueba, así como las dificultades iniciales, la *gratuidad* se erigió en un proyecto autónomo y amplió sus

derroteros. En consonancia con los hallazgos de la Secretaría de Educación respecto a los gastos en que incurrían las familias, se definieron dos componentes fundamentales del proyecto: *gratuidad de tarifas* y *gratuidad de útiles* para el preescolar, esperando incidir de manera decidida en los factores asociados a la condición de bajo acceso tanto a la *educación básica* como al *grado cero*.

Se simplificó el sistema de tarifas de las instituciones educativas distritales y se estableció un mayor control de los cobros y los gastos efectuados. El propósito fue acabar con la dispersión de tarifas no sólo por facilitar el proceso en términos administrativos, sino teniendo en mente una mayor homogeneidad del sector oficial que beneficiara tanto a las instituciones como a los estudiantes. Posteriormente se promediaron los cobros que en materia de los derechos académicos se efectuaban en educación media y los cobros complementarios vigentes en todos los niveles educativos; con lo cual a unas instituciones se les redujo los ingresos percibidos, mientras que a otras estos se les aumentó. Ello obligó a ajustes para estandarizar el precio y la calidad de los productos y servicios por los que se realizaban cobros (i.e. carné, manual de convivencia y boletines). Este procedimiento de unificación de las tarifas también permitió dejar de lado la distinción entre estudiantes antiguos y estudiantes nuevos, de manera que no se hicieran cobros diferenciados por un mismo servicio, pues esto conllevaba a un trato inequitativo. (Menjura y otros, 2005:8)⁴⁴

Teniendo en cuenta que se propuso una política de desmonte gradual de los costos educativos, cuando esta se inició, en el año 2005, se focalizó la población teniendo en cuenta el estrato socioeconómico y se estableció que se beneficiarían estudiantes de todos los niveles educativos del estrato 1, y se le asignaría gratuidad total a la población rural y vulnerable. Los estudiantes de educación media y de estrato 2 recibirían una reducción hasta de cincuenta por ciento (50%) en matrícula, pensión y servicios complementarios.

44. De acuerdo con los cálculos del grupo de gratuidad, para el año 2004, treinta y seis por ciento (36%) de los colegios debió manejar seis o más tarifas para sus estudiantes.

La variable de estrato socioeconómico dejó de tomarse como instrumento de focalización en el año 2006 y se comenzó a utilizar el SISBEN pues se consideró que esa caracterización de la población aportaba información más confiable sobre la condición de las familias. En el año 2005 el Distrito se encontraba aún en un proceso de actualización de la base de datos del SISBEN y por ello se esperó a que dicho proceso hubiese finalizado. Al tomar como base de focalización el SISBÉN, se definió que se beneficiarían con *gratuidad total* estudiantes de preescolar (sin importar su ubicación en el SISBÉN) y estudiantes con nivel 1 de todos los niveles educativos y la población vulnerable; con *gratuidad parcial* (reducción hasta de cincuenta por ciento, 50%, de los derechos académicos –vigentes en educación media– y cobros complementarios) los estudiantes del nivel 2 del SISBEN. Durante el año 2007 se avanzó en la definición de la población beneficiaria, al *universalizar la gratuidad* ya no sólo en preescolar, sino también en la educación primaria; se mantuvo la *gratuidad total* para estudiantes de SISBÉN 1 de los demás niveles educativos (secundaria y media) y la *gratuidad parcial* para SISBÉN 2 en educación media. Además, se beneficiaron tanto los estudiantes de ciclos especiales (aceleración, primeras letras y aceleración primaria), como los estudiantes de ciclos I y II de educación para adultos; dicha medida también cubrió a aquellos pertenecientes al sector rural del Distrito Capital, (ciclos III, IV, V Y VI de educación para adultos) y los estudiantes pertenecientes a etnias indígenas certificados por su respectivo cabildo.

Ante la progresiva universalización de la *gratuidad*, iniciada para el preescolar y primaria en el año 2007, se centralizó el giro de los recursos en tres momentos (marzo, mayo y septiembre); el giro de mayo se destinó a reponer el costo de la gratuidad total en los dos primeros niveles, lo que resultaba más sencillo, pues se estableció un valor único a reconocer por cada estudiante (\$33.000), esto equivalía aproximadamente a quince dólares (U\$ 15.00)⁴⁵. Esta suma buscaba responder a la estructura de co-

45. www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_ts/cam-dia.htm (Cons. julio 28, 2008)

bros vigente en las instituciones y correspondía al promedio encontrado en preescolar que es cercano al identificado en primaria.

Cuadro No. 1
Subsidios para el preescolar y la primaria (2007)

| Nivel educativo | Tipo de cobro | | | |
|-----------------|---------------|----------|---------------|----------|
| | Más bajo | Más alto | Más frecuente | Promedio |
| Preescolar | \$ 6.000 | \$38.800 | \$34.800 | \$30.999 |
| Primaria | \$5.300 | \$41.500 | \$34.800 | \$27.413 |

En los casos de *gratuidad total* para los estudiantes de secundaria y media pertenecientes al nivel 1 del SISBÉN y *gratuidad parcial* para quienes pertenecían a nivel 2 del SISBÉN, no se definió un valor único, pero para reducir la dispersión, se adoptaron unos rangos dentro de los cuales cada institución definió la tarifa a cobrar, que debía ser aprobada por la SED. Dichos rangos eran: en secundaria, nivel en el que sólo se cobraron servicios complementarios, de \$27.000 y \$44.000; en media, los derechos académicos de \$41.000 a \$95.000, y los servicios complementarios tuvieron un único valor, \$48.000. La reposición por concepto de gratuidad total y parcial en estos niveles, así como la de población vulnerable, se hizo en el mes de mayo, cuando ya se encontraba consolidada la base de datos de beneficiarios; en septiembre se hizo un tercer giro, para cubrir los faltantes que hubieran quedado, de manera que, como afirmó el coordinador del programa, "*no se nos quede ni un solo niño sin pagar.*" (L. M. Cristancho, entrevista 8 de mayo, 2007)

La meta establecida por la administración era beneficiar 562.325 estudiantes al finalizar el período, esto es, más de la mitad de los estudiantes de todo el sistema; cabe destacar que esa meta fue superada en el año 2007: los beneficiarios fueron 637.415 niños, niñas y jóvenes (más de sesenta por ciento -60%- de la población escolar oficial del Distrito, y alrededor de cuarenta por ciento -40%- del total de la matrícula);

sus familias no tuvieron que asumir costo alguno en las instituciones educativas.

Para algunas voces, la propuesta de erradicar los costos complementarios resultaba insignificante y se argüía que la educación pública siempre era gratis y que los costos a sufragar por las familias (y a percibir por las instituciones) eran marginales:

Una crítica que se le ha hecho a este programa es que la educación pública siempre ha sido gratis, ya que según el MEN, desde hace años los niños que estudian en los colegios públicos, incluidos los de concesión ubicados en estratos 1 y 2, no pagan ni matrícula, ni pensión. Estos costos los asume directamente el Distrito transfiriendo en promedio \$1.300.000 por cada alumno desde el preescolar hasta la secundaria. Lo que hoy realmente pagan las familias, una sola vez al año, son los servicios complementarios (carné, boletines, agenda, material y salidas pedagógicas) que representa apenas una fracción mínima del costo de la educación, y se constituye en un pago casi simbólico. Tal como ha sido aclarado, (Bogotá como Vamos, FC-CCB- ET), la gratuidad de los principales costos educativos ya existía y lo que se propone rebajar, parcial o totalmente en algunos casos, son unos pequeños costos marginales que pueden convertirse en una barrera de acceso o como un costo de oportunidad para quienes trabajan. (Fedesarrollo, 2006:32-33)

Es posible que perspectivas como ésta minimicen quizá el papel que desempeña la realidad económica de familias e instituciones y, que sin duda, no parten de una perspectiva de derechos; en el enfoque de la administración Garzón, la educación debe ser gratuita y en tanto no lo sea, no constituye, en sentido estricto, un derecho.

Ahora nos están diciendo que eso es un Estado benefactor, que estamos quitándole responsabilidades a los padres de familia, incluso escuchamos un comentario fuerte donde se decía que no se les puede regalar nada a los pobres. Entonces desde ese discurso, yo digo, es muy complicado que uno acepte una discusión. Regalar implica que alguien tiene y les está dando a otros y eso no es

nuestro. Los recursos de la ciudad y del Estado no son de unos que regalan a otros, son de todos. Y lo que tiene que garantizar el Estado es que le lleguen a quien debe llegar y ojalá a todos. (N. Martínez, entrevista, 8 de mayo, 2007)

Otra gran preocupación surgida en torno a la política de *gratuidad* se refería a la corresponsabilidad de las familias frente al sistema educativo. Frente a esta pregunta por la corresponsabilidad, se elaboraron planteamientos como el que sigue:

Esa es una discusión que (...) me parece interesante, en un país como el nuestro que ha demostrado que el nivel de pobreza es cada día más alto. O sea nosotros estamos diciendo que las familias sean responsables y corresponsables y solidarias con lo que implica la educación de sus hijos, eso es posible en una sociedad donde haya mayor redistribución de los ingresos, donde tengamos un equilibrio económico, donde podamos decir: yo como familia puedo tomar opción de decidir sobre la educación de mis hijos. Pero eso no es lo que pasa en Colombia, ni es lo que pasa en algunos sectores de Bogotá; entonces, si a eso se le llama subvencionalismo, uno podría decir sí, es una condición de asistencialismo que requiere una sociedad para poder seguir adelante. Pero nosotros no lo vemos como asistencialismo sino como una garantía de un derecho y una obligación del Estado. Es una manera de redistribuir en algo, si se invierte en otras cosas que no tienen impacto directo sobre las familias, por qué no invertir en gratuidad para decir 'no hay un obstáculo familia, usted ponga a su niño a estudiar, ahora es su obligación'. Eso no entraría en el plano de la asistencia sino en el plano de restablecimiento de derechos. (N. Martínez, entrevista, 8 de mayo, 2007)

Finalmente, es necesario señalar que el fundamento político del programa estuvo íntimamente asociado a la perspectiva de derechos, pero también a diferentes acuerdos internacionales suscritos por el país. En particular se resalta el compromiso de Colombia para cumplir las *Metas del Milenio*, una de las cuales es universalizar la educación básica primaria, siendo la gratuidad un prerrequisito básico para lograrlo

(Tomasevski, 2004); con este propósito, Bogotá comenzó por establecer la *gratuidad total* en el *preescolar*, como puerta de entrada al sistema educativo, y en el año 2007, la extendió a la *educación primaria*, de tal manera que se eliminaran todas las barreras de acceso para estos dos niveles educativos básicos.

Si bien la Secretaría de Educación SED utilizó inicialmente el criterios de focalización para beneficiar con la política de gratuidad a la población más pobre de la ciudad, poco a poco se desarrolló el criterio de universalización, por considerarlo mucho más efectivo que el de la focalización para asegurar que todos los que están excluidos realmente puedan ingresar al sistema educativo y ver materializado su derecho.

Los logros de la administración no sólo fueron destacados por haber profundizado en el avance del concepto de *gratuidad* y su apropiación por otros actores, la Veeduría Ciudadana y los entes de control destacaron también la importancia de la política de *gratuidad* como una estrategia para materializar el derecho a la educación, asegurando el acceso y la *permanencia*, dos de los cuatro componentes que según la literatura la integran; así el Proyecto *Bogotá cómo vamos*, en su informe, *Balance de Tres Años de la Administración Distrital 2004-2008*, señaló:

Es importante resaltar que la administración concibe la educación como un derecho y ha manifestado de manera explícita su compromiso de avanzar en ese sentido, lo cual significa que la adaptabilidad, el acceso, la disponibilidad y la aceptabilidad deberán ser criterios en los cuales no se puede retroceder. En esto los esfuerzos en cobertura y gratuidad son dos avances que sin lugar a dudas marcarán los logros de la presente administración. (Fundación Corona, Casa Editorial El Tiempo, Cámara de Comercio de Bogotá, 2007:11)

EL Acuerdo del Concejo de Bogotá número 273 de 16 de febrero de 2007, recogió la política de gratuidad y estableció en su artículo primero:

Gratuidad de la educación. La Secretaría de Educación asegurará la gratuidad por todo concepto para las y los estudiantes del sistema educativo oficial de Bogotá que se encuentren en los siguientes niveles o condiciones: 1) Nivel Preescolar, 2) Todo el ciclo de básica primaria, 3) Estudiantes con SISBÉN 1 pertenecientes al ciclo de básica secundaria, 4) Estudiantes con SISBÉN 1 pertenecientes al nivel de educación media, 5) Población estudiantil vulnerable en situación de desplazamiento, 6) Población desvinculada del conflicto, 7) Hijos e hijas menores de edad de personas desmovilizadas, 8) Hijos e hijas de víctimas de desaparición forzada o secuestradas, 9) Hijos e hijas de héroes de la nación y veteranos de la fuerza pública, 10) Estudiantes que se encuentren bajo protección del Estado, 11) Estudiantes en condición de discapacidad, 12) Estudiantes con capacidades y talentos excepcionales y 13) Hijos e hijas de reclusos. De igual manera fijará topes máximos anuales para los Estudiantes del sistema oficial con SISBÉN 2 del nivel educativo de media.

Con esta medida la política de gratuidad ya no dependerá más de la buena voluntad del alcalde.

2.3 El transporte escolar

El transporte escolar es una condición fundamental para garantizar el derecho a la educación, dado que la disponibilidad o ausencia de transporte a los centros escolares incide tanto en la asequibilidad como en la accesibilidad y la permanencia. En no pocos casos la distancia entre el lugar de residencia y el plantel escolar o las dificultades territoriales o sociales para el desplazamiento en forma segura, representan una barrera para el acceso y la permanencia, tanto en razón de los costos que implican, como de la calidad de vida y los derechos a la salud de los estudiantes.

En otros casos, en razón de la dispersión de la población, las dificultades económicas o los problemas de planeación de los gobiernos para acercar la oferta y la demanda, ocurre como en distintos tipos de mercado don-

de por un lado existe la oferta, y por el otro, la demanda; ello significa que las necesidades se presentan totalmente alejadas de los factores satisfactores sin que sea posible la relación entre los dos. Idealmente, las escuelas deben estar cerca de la población en edad escolar, pero ello no siempre es viable.

De acuerdo con la Ley General de Educación de 1994 y otras disposiciones, el transporte escolar en Colombia es un servicio que debe ser prestado por las entidades territoriales cuando sea necesario para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños y niñas pertenecientes a los estratos más pobres; para tal efecto, en el marco de la Ley 715 de 2001 se pueden destinar recursos del Sistema General de Participaciones una vez que hayan sido cubiertos los costos de funcionamiento del sector educativo. Las administraciones de la ciudad, anteriores a la de L.E Garzón ofrecieron el servicio de transporte de manera regular; particularmente, en el gobierno de Antanas Mockus (2001-2003) se organizó y normalizó el mismo, de tal manera que se definió el proceso de selección de la población beneficiaria y las responsabilidades de los CADEL y de los diferentes actores que intervienen en el proceso (rectores, padres de familia, monitores, dependencias de la SED).

En consecuencia, se concibió el transporte escolar *como un servicio con un número determinado de cupos asignados de acuerdo a criterios sociales, técnicos y presupuestales*. En el marco del plan Sectorial *Bogotá, una gran escuela*, se lo concibió de manera distinta, no como un servicio en sí mismo, pues el asunto era asegurar el “derecho a la educación, no un derecho al transporte”. En palabras del funcionario que tuvo a su cargo la coordinación del programa:

La Secretaría no es una entidad que da transporte, da educación. Entonces concibe el transporte como una estrategia para generarle el cupo al niño en una localidad diferente, pero no porque le esté prestando el servicio de transporte. La Contraloría ya entendió que esto no es un servicio de transporte, que obviamente la operatividad sí depende de todas las normas de tránsito y seguridad que se

generan, pero lo que hacemos es garantizar el cupo, el derecho a la educación, a través de una estrategia más, como puede ser arrendamientos o convenios. (J. Arteaga, entrevista, 3 de abril, 2007)

El asegurar el transporte escolar como un mecanismo para materializar el derecho a la educación -en las dimensiones de acceso y permanencia- permitió que en la SED no se estableciera un número fijo de cupos que limitara la oferta atendiendo a criterios de carácter técnico y presupuestal, sino que existiera cierta flexibilidad para ajustar las demandas según los requerimientos surgidos (como en el caso de las rutas adicionales a causa de los traslados por reforzamiento) y al aumento de cobertura en colegios con baja demanda. Esto no significa que se dejaran de lado los criterios técnicos y presupuestales (la racionalización y ajuste de los costos de las rutas muestran que no es así), sino que estos factores no fueron fundamentales para definir los alcances del programa, supeditándolos a la perspectiva de garantizar el *derecho a la educación*, compromiso a todas luces evidente en el proceso de ejecución del programa y en los testimonios de los funcionarios a cargo de su coordinación.

Las modalidades en las que se aseguró que niños, niñas y jóvenes tuvieran el transporte que requerían, fueron:

- 1 *.Rutas escolares a cargo de la SED.* Mediante esta modalidad, la Secretaría contrató con empresas del ramo el transporte requerido, definiendo las rutas, su duración y su costo así como supervisando su funcionamiento. Se proyectó que el número de beneficiarios aumentaría en los primeros años (2004 a 2006) y luego comenzaría a disminuir, a medida que, con la construcción de nuevos colegios y la ampliación de algunos de los existentes en las localidades deficitarias, algunos beneficiarios obtendrían un cupo cerca de su residencia y no requerirían continuar con ese servicio. De esta manera se pasaría de 700 rutas y 24.686 beneficiarios que se tenían en 2003 (línea de base) a 957 y 32.544 en 2006, año a partir del cual se empezarían a reducir hasta llegar a 528 y 18.304 en 2008, cifras inferiores a las de la línea de base de 2003.

2. *Subsidios de transporte condicionados a la asistencia escolar.* Este componente novedoso se dirigió a estudiantes de grados 9° a 11°, y consistió en la entrega de una

“(...) asignación económica por día de asistencia escolar durante el calendario académico de \$2.400 (a estudiantes de nivel SISBÉN 1 y 2) y de \$1.200 (a estudiantes de nivel SISBÉN 3).” (SED, Dirección de Planeación, 2006 l:4)

Esta modalidad tuvo en cuenta dos consideraciones principales: por una parte, la eficiencia de recursos financieros, por cuanto resultaba más económico que los muchachos y las muchachas se desplazaran en transporte público que en aquel contratado por la Secretaría y, por otro lado, porque con los alumnos de estos grados y de ambos géneros se buscó promover estrategias que les reconocieran su individualidad y les apoyara en el fortalecimiento de la autonomía propia de su condición juvenil. Cabe señalar que con este componente se atendió también a la población con necesidades educativas especiales, y a sus acompañantes, como requerimiento necesario para garantizarles el derecho a la educación.

El programa contó con un presupuesto de \$105.359.212.143,71 proveniente en más de un 98% de recursos propios de la Secretaría de Educación; el porcentaje restante provino de recursos del Sistema General de Participaciones SGP y se destinó específicamente al componente de rutas escolares, en el cual se gastó noventa y un por ciento (91%) del presupuesto total del proyecto. El transporte para actividades del programa *Escuela-ciudad-escuela* captó siete por ciento (7%) y los subsidios dos por ciento (2%).

Los participantes en el programa de transporte escolar fueron estudiantes matriculados en colegios oficiales localizados a más de dos kilómetros de distancia de sus residencias; en el caso de las rutas escolares, se incluyeron niños, niñas y jóvenes de estratos 1 y 2 y a los habitantes de las zonas rurales, y que cursan entre 0 y 8° grado; para el caso de los subsidios de transporte condicionados a la asistencia escolar, se incluyó a quienes poseían niveles 1, 2 y 3 de SISBÉN, y que cursaran 9°, 10° y 11°

grado. En cuanto al programa *Escuela-ciudad-escuela*, el criterio a tener en cuenta se delegó en la Subdirección de Mejoramiento Educativo, dependencia que lo tuvo a su cargo.

Entre los criterios para participar en el programa de transporte escolar se buscaba incluir todas aquellas situaciones que eventualmente podrían convertirse en obstáculo para la asistencia de los alumnos a las instituciones educativas. En los dos componentes -rutas escolares y subsidios condicionados a la asistencia- se admitía un máximo de diez inasistencias de parte de los participantes para continuar en el programa; si sobrepasaban este número, eran retirados del sistema.

La meta establecida para 2006, 32.544 beneficiarios, fue superada, pues se atendió en ese año a 34.291, en 1080 rutas. La población se incremento en cuarenta por ciento (40%), con respecto al año 2003, pero los cambios no fueron sólo en la vía de aumentar las rutas sino de mejorar la provisión del servicio y hacer más eficiente el funcionamiento de las rutas. La identificación de los beneficiarios de este programa se concentró en los CADEL de las localidades deficitarias, de manera que las rutas no fueron asignadas a una institución en particular, sino que se organizaron a partir de los informes del CADEL respectivo. Para asegurar que esas rutas fueran organizadas, no se cruzaran entre ellas por desplazarse a los mismos barrios, no estuvieran por encima de la duración máxima establecida (1 hora, aunque el promedio fue de 30 minutos) y mejorar los procesos de georeferenciación, fue fundamental –según los funcionarios entrevistados- el cambio en la contratación de la interventoría.

Como expresión del compromiso de la ciudad con la reducción de todos aquellos factores que representaban barreras para que los estudiantes de distintos niveles educativos y de ambos géneros accedieran y permanecieran en el sistema educativo, el Concejo Distrital, mediante el Acuerdo 273 de 2007, estableció:

Que la Secretaría de Educación cuando no pueda suministrar el servicio educativo cerca de la residencia del estudiante y con el fin de garantizar la asistencia de las y los estudiantes a los Colegios Distritales Oficiales, brindará el servicio de transporte escolar

en dos modalidades, sin detrimento de las gestiones que pueda adelantar para el establecimiento de convenios con las empresas operadoras de transporte público masivo: a) Transporte escolar en rutas contratadas por la Secretaría ó b) Subsidio de Transporte; ambos casos condicionados a la asistencia escolar.

Así se elevó a norma del Distrito el programa de transporte, tal como fue concebido por la administración. Se trata de una medida fundamental, tanto más, cuanto que la normativa nacional no le concede una importancia central a este servicio al no asignar una partida específica de los recursos que transfiere para su financiamiento.

2.4 Comiendo bien en las escuelas

La comida en la escuela es importante porque es un sitio donde hay niños y a ellos les da hambre, no importa que sean pobres o ricos.

Abel Rodríguez,
entrevista 30 de junio, 2007.

Los antecedentes del programa de alimentación escolar en el Distrito Capital datan de las primeras décadas del siglo XX; así, por lo menos desde 1927 se encuentran disposiciones emitidas por el Concejo de la ciudad ordenando la creación de restaurantes escolares; definiendo el monto de las partidas que la ciudad debía disponer para ello; regulando su ubicación; estableciendo funciones de vigilancia sobre su funcionamiento así como el valor de los almuerzos, entre otras. Durante las décadas de los años 1960 y 1970 se crearon algunos restaurantes escolares, infraestructura con la que todavía cuenta la ciudad, como es el caso de los colegios Clemencia Holguín y John F. Kennedy; en la década de 1990 se crearon tres más. Llama la atención que los colegios en concesión, a pesar de haber sido concebidos para imitar los colegios privados de élite, no tuvieron en cuenta la necesidad de incluir un salón comedor. Esto es así quizá por la tendencia que fue afectando la alimentación escolar, al darle mayor importancia a las comidas rápidas (*fast food*) que a aquellos elaborados y procesados en la cocina, y servidos calientes a la mesa.

A partir del año 1997 los refrigerios escolares se convirtieron en la modalidad exclusiva de subsidio alimentario cuando la administración dejó de lado esta modalidad. En algunos colegios se daban refrigerios a los escolares por iniciativa del gobierno nacional o de la ciudad, generalmente en coordinación con el DABS o el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Este programa se mantenía dentro de unos límites modestos en materia de coberturas y no iba más allá de la entrega de un complemento alimenticio; en el año 2003 la Secretaría de Educación entregó 181.500 raciones, lo que equivalía a un cubrimiento de veinte uno por ciento (21%) de la matrícula oficial. En ese momento se orientó la entrega de los suplementos a los escolares de menor edad y con mayores desventajas nutricionales.

Dado que muchas personas no podían acceder a las raciones alimenticias diarias y, mucho menos, satisfacer los requerimientos nutricionales, el candidato del Polo Democrático Alternativo PDA adoptó como bandera de campaña en el año 2003 el propósito de erradicar el hambre de la ciudad. A los ojos de este partido, la situación nutricional resultaba no sólo inhumana, sino que, por tratarse de niñas, niños y jóvenes, la condición de déficit alimentario y nutricional atentaba contra sus derechos a la salud, la supervivencia y al desarrollo y, a largo plazo, a la imposibilidad de acceder al ejercicio de la ciudadanía plena. Este menoscabo a la salud y a las oportunidades de un desarrollo adecuado posee efectos directos sobre el rendimiento escolar y, no podía ser un problema ajeno a las escuelas.

En muchas ocasiones las deficiencias alimentarias y nutricionales se han considerado como factor asociado al fracaso escolar, al bajo rendimiento o a la deserción, pero no se ha asumido el cumplimiento del derecho a la alimentación y la nutrición como asuntos que competen a la escuela, a la que asiste la población infantil y adolescente de los sectores más vulnerables de la población. Al iniciar la administración de Luís Eduardo Garzón, la alimentación de los escolares del Distrito Capital adquirió una importancia que no había tenido hasta entonces con la incorporación en el Plan de Desarrollo del programa *Bogotá Sin Hambre*, para asegurar el derecho a la alimentación y disminuir los niveles de desnutrición existentes en la ciudad. Allí se le asignó un papel central a la alimentación

escolar, teniendo en cuenta que este programa significaba algo más que “*dar de comer a la gente*”; el programa de alimentación escolar se concibió como el ejercicio fundamental de garantizar el derecho a la alimentación y mejorar las condiciones de vida de la población. Esto significaba que el sistema educativo debía entenderse con las necesidades nutricionales de la población escolar, máxime cuando su incidencia en el logro de los resultados académicos era tan fuerte.

Se recogió de este modo uno de los postulados centrales de la perspectiva del derecho a la educación, ratificada en el Foro Mundial sobre la Educación (Dakar 2000) y en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990)⁴⁶ “*garantizar el derecho a la educación, asegurar el acceso y el disfrute de los demás derechos fundamentales y avanzar en la lucha contra la pobreza, en consonancia con la declaración de la Convención de los Derechos del Niño*”.⁴⁷

Desde una perspectiva de derechos, y sumándose a los esfuerzos de la lucha contra el hambre, pero rebasando sus alcances, la política de alimentación escolar organizada por la Secretaría de Educación, durante el período 2004-2008, se propuso ser, más que una ampliación del número de raciones, un aseguramiento del derecho a la salud y la nutrición en la escuela; su meta era aumentar el número de refrigerios de 181.500 entregados en el año 2003 a 477.000 refrigerios al finalizar el período en 2008 e instalar cuarenta (40) comedores escolares para entregar 83.600 comidas calientes (desayunos y almuerzos). De esta manera se beneficiaría con algún tipo de alimentación escolar el cincuenta por ciento (50%) de la matrícula proyectada al finalizar el período con la idea de su universalización gradual.

46. http://www.educacionenvalores.org/article.php3?id_article=44
<http://www.oci.es/efa2000jomtien.htm>

47. <http://www.unicef.org/spanish/crc/>

La escuela se suma a la nutrición de la población estudiantil

Quienes tuvieron a cargo diseñar la política de alimentación se encontraron con información que resultó fundamental para afianzar la perspectiva inicial esbozada en el Plan de Desarrollo de la ciudad y en el Plan sectorial. Un estudio previo de la Secretaría de Educación⁴⁸. Valoraba el estado nutricional de niños y niñas entre cinco y doce años de diez y seis de las veinte localidades que comprenden el Distrito Capital de Bogotá. Las localidades con mayor porcentaje de valoraciones fueron aquellas en donde se concentran los mayores índices de necesidades básicas insatisfechas y pobreza en Bogotá.

El estudio señalaba que:

Con respecto a la situación nutricional de los escolares en Bogotá, se concluye que la problemática es alarmante. Si se compara con el estudio del Instituto Nacional de Salud realizado en 1991, en esta ciudad aumentaron los riesgos de desnutrición aguda y global; la desnutrición crónica disminuyó. Con respecto al SISBEN de la Secretaría Distrital de Salud, aumentó la desnutrición global, la desnutrición crónica es muy similar, y la desnutrición aguda disminuyó. Se recomienda fortalecer las acciones de complementación nutricional de manera continua y permanente como una de las estrategias para combatir los estados carenciales en los escolares. (AMB, SED, PIDUR, 2002:76)

Este diagnóstico se confirmó en entrevistas con funcionarios de la Secretaría:

48. "Estudio sobre el peso y la talla de la población escolar de los establecimientos educativos del distrito capital", (2002) con la Fundación Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano y Rural (PIDUR), Consolidación de la línea de base. Proyecto Suministro de Complementos Alimenticios a Escolares, SED Bogotá, D.C.

(...) que nos reportaban y que reportan que para muchos de esos niños era la única ingesta en el día, lo único que el niño comía era lo que se comía en el colegio con el refrigerio. Había pues que ponerle más cuidado a ese refrigerio. (L. Ramos, entrevista, 22 de marzo, 2007)

En efecto, Bogotá, como otras ciudades del país, comenzó a registrar desde finales del siglo pasado y comienzos de este un retroceso en las condiciones nutricionales de la población infantil, desmejora que se interpretó como resultado de los cambios en el modelo económico y la caída de la seguridad alimentaria en el país.

Los elementos anteriores devinieron en premisas importantes para que se decidiera fortalecer la modalidad del refrigerio como suplemento nutricional (que era la única vigente en el Distrito) habida cuenta de su papel central en la alimentación de los escolares; igualmente, ayudaron una idea previa de apoyar la organización de comedores escolares, donde se ofreciera comida caliente al estudiantado. Se formuló entonces una ambiciosa estrategia que iba más allá de “dar comida” de cualquier tipo, lo que se reflejó en el objetivo general del proyecto:

Mantener y mejorar las condiciones nutricionales de niños, niñas y jóvenes de las Instituciones Educativas Distritales a través de un apoyo alimentario y de la promoción de hábitos alimentarios sanos y estilos de vida saludable que beneficie a población de estratos 1, 2 y 3. (SED, Dirección de Planeación, 2006a:2)

Para responder a este objetivo el programa concibió cuatro componentes: i) refrigerios escolares; ii) comedores escolares para la entrega de comida caliente (desayunos y almuerzos); iii) vinculación de los colegios y miembros de la comunidad a programas de nutrición y vida saludable; iv) valoración nutricional de estudiantes. Se definió una política integral de alimentación escolar que, además de entregar refrigerios, propuso el posicionamiento de los comedores escolares; se procedió a la diferenciación entre *comedor* y *restaurante* puesto que el *comedor* posee una connotación más familiar, referida a un espacio que también puede

estar en la casa, en el que no se cobra para entrar, como sí sucede en el caso de los restaurantes. Con estas estrategias se buscaba, además, incidir en la permanencia en el programa, avanzar en la mejora del estado nutricional y generar un impacto pedagógico y cultural en materia de hábitos alimenticios. No se trataba solamente que los niños escolares recibieran un alimento sino que comieran bien, se nutrieran, entendieran “*qué es*” y “*cómo es comer bien*”, y accedieran a un conocimiento básico en materia alimentaria y nutricional que luego estuvieran en capacidad de multiplicar en su medio de origen y en círculos más amplios.⁴⁹

Si bien el Sistema General de Participaciones SGP permite destinar unas pequeñas partidas para la alimentación, las mismas resultan insuficientes para la ciudad, por lo que esta política de alimentación escolar se financió en más de noventa por ciento (90%) con recursos propios del Distrito, y alcanzó un monto superior a los \$450.000 millones de pesos (2004-2008).

Los refrigerios: de palitos con sabor a queso, a palitos con queso

La propuesta central de la Secretaría de Educación SED en relación con la alimentación escolar fue la organización de comedores escolares, sin embargo, su entrada en funcionamiento fue un proceso lento, pues dependía en unos casos de la construcción de los nuevos colegios, y en otros, de la adecuación de áreas existentes en algunas instituciones. Mientras se daba marcha a esos procesos, la atención se concentró en ampliar y fortalecer los refrigerios que, en la medida en que se diesen las condiciones, irían siendo reemplazados por comida caliente y pasarían a ser entregados en otras instituciones para ir ampliando de este modo la cobertura global del proyecto de alimentación escolar.

49. En marzo de 2007 se llevó a cabo en las instalaciones centrales de la SED la “Semana de la Alimentación”, durante la cual niños y niñas beneficiados de los comedores escolares hicieron jornadas educativas con los funcionarios de la SED, recorriendo puesto por puesto explicando la importancia de tener hábitos alimenticios saludables (consumo de agua, de frutas y verduras).

Cuando asumió la administración, en enero de 2004, la contratación de los refrigerios para ese año ya se había oficializado, pero, habida cuenta de las consideraciones respecto al estado nutricional y la importancia que tenían los refrigerios en la alimentación de muchos de los escolares que las recibían, se inició un proceso de revisión de los pliegos de las licitaciones, con miras a pasar de:

... un apoyo alimentario a un refrigerio nutricionalmente adecuado y balanceado» (SED, PPT Julio 2007)...(...) en esa búsqueda y en ese conocimiento de cuál era el pliego que se estaba llevando a cabo, las visitas a las plantas, las entrevistas, [se encontró que] se ofrecía palito de queso [pero] ellos lo daban con sabor a queso, entonces con esa noticia que nos lo cobraban como de queso pero era con sabor a queso, se hizo un revolcón en la relación con los proveedores y en la definición de los pliegos base para las licitaciones y contrataciones. (L. Ramos, entrevista 22 de marzo, 2007)

La vinculación al programa de alimentación del Departamento de Nutrición de la Universidad Nacional para el desarrollo de las labores de interventoría y la revisión de los pliegos de las licitaciones resultó fundamental para identificar situaciones como el uso de esencias saborizantes en lugar de productos que se supone debía contener el producto, como en el caso de los *palitos de queso*. De la mano de la Universidad Nacional se procedió a modificar los pliegos, con miras a establecer una serie de condiciones y procedimientos para ejercer un mayor control sobre los procesos de producción y distribución del refrigerio, y asegurar una mayor calidad del mismo. Las nuevas reglas para la contratación se resumen así:

- En adelante los refrigerios debían aportar el treinta por ciento (30%) de la recomendación diaria para escolares, con cuarenta por ciento (40%) de aporte calcio y cincuenta por ciento (50%) de hierro.
- Exigir exámenes bromatológicos de los productos para comprobar que el contenido nutricional estaba de acuerdo con la necesidad identificada en términos de una dieta, del reforzamiento en hierro y calcio y del contenido de proteína.

- Desarrollar pruebas de análisis con un panel de catadores expertos que certificaran la calidad del producto.
- Efectuar Análisis microbiológicos.
- Exigir productos con marca y registro sanitario.
- Establecer que los conductores y los ayudantes de los vehículos transportadores fueran manipuladores de alimentos, carnetizados, y con certificado médico que verificara su aptitud para la labor desempeñada.
- Dar puntaje en la licitación a los proponentes por anexas certificación de proveedores con HACCP (Sistema de análisis de peligros y de puntos críticos de control), una norma para garantizar la inocuidad de los alimentos, además de ISO 9000, más enfocada a garantizar calidad de procesos administrativos.⁵⁰

Los análisis directos de los alimentos incluidos dentro de las nuevas exigencias, implicaron un cambio significativo para los proveedores, pues anteriormente *“no tenían que presentar muestra física de sus productos, antes era sólo en papel.”* (Á. Acosta, Interventoría UN, entrevista, 17 de abril, 2007) Adicionalmente, dichos controles se realizaron en el marco de la licitación y, después, en el desarrollo de la interventoría, lo que implicaba un seguimiento permanente para asegurar que la calidad de los productos se mantuviera.

Otros controles y procedimientos nuevos permitieron asegurar una mejor calidad de los alimentos a ser distribuidos. Es el caso de los productos sin marca que componían el refrigerio, lo cual si bien era permitido por el INVIMA, no ofrecía todas las garantías respecto a la calidad: para las expertas consultadas; exigir la marca era exigir una calidad comprobable de los productos. Otro aspecto importante fue que se empezó a controlar lo que pasaba de la planta donde se preparaban los alimentos hacia afuera porque *“antes solamente se llegaba hasta la puerta de la planta”* (Á. Acosta, Interventoría programa alimentación, UN, entrevista 17 de

50. HACCP <http://www.cegesti.org/services/haccp.htm> *“Es una herramienta de seguridad para garantizar la seguridad de los alimentos durante su proceso de producción, almacenamiento y empaque.”*

abril de 2007), al establecer unas condiciones mínimas para el proceso de transporte de los refrigerios hasta las instituciones destinatarias.

La cualificación de los refrigerios implicó afectar los intereses de algunas de las empresas con las que venía trabajando la Secretaría de Educación SED, pues, según las nuevas condiciones, no podían concursar sino por un número limitado de contratos, con la finalidad de democratizar los beneficios económicos y poder ejercer un mayor control sobre los contratistas. En algún momento se propuso aumentar la participación de pequeños productores, pero la exigencia de los estándares de seguridad industrial, saneamiento e higiene, no les permitió competir con los medianos y grandes proveedores.

En cuanto a la población beneficiaria, se fue haciendo un cubrimiento relativamente universal y progresivo dentro de cada institución, que comenzó beneficiando a los alumnos de primeros grados y fue subiendo, hasta llegar a 6° y 7°, después de haber asegurado la cobertura total en preescolar y primaria.⁵¹

En el mes de junio de 2007, la Secretaría de Educación SED distribuía un total de 373.532 refrigerios diarios en el Distrito, con lo cual se estaba beneficiando a treinta y siete por ciento (37%) de la matrícula oficial. Contando con las bondades de disponer de una línea de base gracias al estudio que había quedado de la administración A. Mockus, la Universidad Nacional desarrolló, por encargo de la SED la evaluación de impacto de este programa.⁵² Allí se encontró, entre muchos otros elementos, que:

-
51. El programa administró dos tipos de refrigerios que correspondían a las necesidades nutricionales de cada grupo de edad; así, el refrigerio Tipo A estaba dirigido a niños de preescolar y hasta 2° de primaria y aportaba 480 kilocalorías, y el refrigerio Tipo B aportaba 540 kilocalorías a estudiantes de 3° de primaria en adelante.
 52. *Evaluación del impacto en el estado nutricional y de salud de una población muestra de niños escolarizados del Proyecto de Alimentación Escolar de la Secretaría de Educación del Distrito, en el primer semestre de 2006 en Bogotá D. C. (2007a) Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C.*

(...) hubo un número de reportes en todos los síntomas evaluados, comparados con los escolares no beneficiarios, lo que sugiere un efecto protector del refrigerio en el estado de salud. Para la variable de retención escolar, los estudiantes beneficiarios del refrigerio presentaron en promedio un menor número de fallas con 8,2 fallas por año lectivo por niño, mientras que quienes no son beneficiarios presentaron 8,9 fallas (...). (Universidad Nacional 2007)

Los comedores escolares

No obstante que el programa de refrigerios representaba el de mayores coberturas, el eje central de la política de alimentación estuvo representado por los comedores escolares. La construcción, la recuperación y la adecuación de los mismos en las instituciones educativas fue un proceso difícil; sólo en el segundo semestre de 2004 se inauguró el primer comedor y se inició la distribución de desayunos o almuerzos, según se entregasen en la jornada de la mañana o en la de la tarde. Ante las demoras en la construcción de los nuevos colegios -en cuyo diseño se incluyó el comedor escolar- se optó por identificar los espacios disponibles en instituciones preexistentes y llevar a cabo allí los trabajos de adecuación requeridos. Docentes y directivas de la institución Rodrigo Lara Bonilla, - por ejemplo- localizada en Ciudad Bolívar y reconocida por la comunidad como uno de los mejores colegios de la localidad por su propuesta en derechos humanos y la calidad de sus resultados, fueron los primeros en solicitar a la Secretaría de Educación SED que se les adecuara un comedor. La inauguración del comedor en esa institución tuvo un amplio despliegue en los medios de comunicación; así registró el periódico *El Tiempo* la noticia:

Estudiantes, pasen a la mesa. Los 500 estudiantes de la jornada de la tarde del colegio distrital Rodrigo Lara Bonilla, en Ciudad Bolívar, cambiaron el refrigerio por un plato de sopa, seco y hasta postre. Ya no pelan el banano y se toman el jugo en el pupitre, al lado de los cuadernos y la tarea recién terminada. Ahora tienen su propio comedor. Un comedor que será lanzado oficialmente hoy al mediodía, y al que han invitado a almorzar al alcalde Garzón y al secretario de Educación, Abel Rodríguez. Se trata del primer

comedor de comida caliente que presentará la Secretaría de Educación Distrital (SED) y que funciona desde hace pocos días en el colegio. Un comedor que pretende, con una comida balanceada, modificar las rutinas de alimentación de los estudiantes, muchos de los cuales se encuentran en estado de desnutrición (El Tiempo, 18 de Agosto, 2004, p. 1-19).

La infraestructura de los nuevos comedores escolares y de aquellos que se adecuaron se ajustó a la reglamentación en la materia y cumplieron con estándares de cocina industrial, con sitios de ingreso diferenciados para el personal y la materia prima; baños, vestieres y áreas de basuras, se dejaron retirados de las áreas de almacenamiento y preparación, para cumplir todas las exigencias hechas por la Caja de Compensación Compensar⁵³, entidad encargada de la operación de los comedores.

Si bien el planteamiento inicial del programa contemplaba una mayor participación de las comunidades en la estrategia *Bogotá sin Hambre*, rápidamente se dio un viraje por las implicaciones efectivas de una propuesta de éste género. Sin embargo, se buscaron alianzas con entidades que en el marco del desarrollo del programa y por su carácter solidario, se comprometieran a vincular a la comunidad, dándole una especie de cuota de participación en la fuerza laboral del programa. Por ejemplo, para la operación de los comedores, Compensar vinculó madres de los estudiantes de los respectivos colegios, tanto en calidad de voluntarias como de trabajadoras remuneradas; ellas recibieron la capacitación requerida para un adecuado desempeño en las diferentes labores.

¿Por qué no te lo comes?

Las comidas ofrecidas en los comedores, desayunos y almuerzos, tuvieron al comienzo mayores dificultades de aceptabilidad que los refrigerios; la razón de ello fue que entraron en tensión con los hábitos

53. <http://www.compensar.com/>

alimenticios. Así, para muchos niños y niñas, las frutas, verduras y hortalizas les resultaban extraños y eran rechazados; era tal la situación, que cuando se inauguró el primer comedor, en el colegio Lara Bonilla, el rector le pidió al Alcalde que pidiera a los escolares presentes “*que se comieran las verduras, que tal vez a él le harían más caso.*” (Abel Rodríguez Céspedes, Secretario de Educación, 2004-2007, entrevista 30 de junio de 2007) Ante el rechazo inicial de dichos alimentos, se llegó a considerar la posibilidad de no incluirlos en los menús, posibilidad que fue descartada por las Interventoras de la *Universidad Nacional al considerar que*

(...) la única manera de fomentar y aprender a comer es teniendo el contacto con el alimento muchas veces hasta que finalmente se acepta. (...) [Las verduras] hay que servirlos, así sea poco, para que se acostumbren a verlos y poco a poco los incluyan en el consumo. (Á. Acosta, Interventoría UN, entrevista, 17 de abril, 2007)

En otros casos, no se trataba que los escolares no estuvieran habituados al consumo de cierto tipo de alimentos que pueden ser considerados *feos* o *desagradables* y que tradicionalmente han tenido un lugar marginal en la dieta de diferentes grupos poblacionales del país; el asunto era que los escolares desconocían totalmente algunos de estos alimentos y preparaciones:

El primer día que empezó el desayuno allá [en] el [colegio] Eduardo Umaña Mendoza, el desayuno incluía un triangulito de queso campesino y el niño lo hacía a un ladito, entonces se acerca una de las asistentes y pregunta ¿Por qué no te lo comes? [A lo que el niño contesta] Es que no sé que es eso blanquito. Esos mismos niños que no conocían el queso y no se comían la ensalada hay que ver a un tiempo cómo ha cambiado eso. (L. Ramos, entrevista 22 de marzo, 2007)

Con la finalidad de identificar gustos y disposiciones frente desayunos y almuerzos, se hicieron consultas entre estudiantes; el grupo de interventoría de la Universidad Nacional elaboró un seguimiento permanente para comprobar que se mantuviera el aporte proteico por encima de cien por ciento (100%), condición necesaria para el crecimiento.

Aunque la inasistencia de algunos estudiantes a los comedores escolares no tuvo unas dimensiones alarmantes, este fenómeno sí se presentó: la interventoría de la Universidad Nacional aportó varias hipótesis que pueden explicar el problema, y, con el ánimo de tomar los correctivos necesarios:

- Desconfianza frente a la calidad de los alimentos ofrecidos y frente a la higiene en el proceso de preparación.
- Que hubieran tomado alguna de las dos comidas (desayuno o almuerzo) en la casa.
- Que consideraran que se trataba de un beneficio dirigido para quienes no tuvieran qué comer en la casa y prefirieran no recibirlo para no ser estigmatizados como pobres.

De acuerdo con los documentos de la SED, el aporte nutricional de las comidas calientes entregadas era alto: entre veintiséis por ciento (26%) y treinta por ciento (30%) en el desayuno y treinta y seis (36%) y cuarenta por ciento (40%) en el almuerzo.⁵⁴

En el mes de junio de 2007 se entregaban en la ciudad 65.870 comidas calientes en comedores escolares. Sumando lo anterior a los refrigerios, se beneficiaba en ese momento a cuarenta y tres por ciento (43%) de la población estudiantil de colegios oficiales de la ciudad, muy cerca pero sin alcanzar aún la meta establecida de llegar a una cobertura de cincuenta por ciento (50%) al término del período.

La administración distrital despeja las dudas sobre el populismo

Estas políticas del alcalde Luís Eduardo Garzón fueron calificadas por algunos sectores como *populistas*, en tanto irrealizables, coyunturales e incapaces de resolver a fondo los problemas existentes; entre ellas, varias de las relacionadas con la educación, como la alimentación y las construcciones escolares. En el caso del programa de alimentación escolar, el tipo de propuesta ejecutada y la calidad de los comedores

54. SED Subsecretaría Administrativa, (2007d) Presentación del *Programa Bogotá sin hambre*, Bogotá, D.C., Junio.

escolares, produjeron un importante reconocimiento que despejó las dudas respecto del carácter de la política.⁵⁵ Ejemplo de ello, *Bogotá cómo vamos*, en su Boletín No. 13, de abril de 2007, registra un balance de la administración del alcalde Garzón y señala:

Especial importancia ha tenido el fortalecimiento del sistema de comedores escolares, que inclusive ha sido exaltado por el Banco Mundial como un modelo a seguir en otros países. (...) Todos estos programas [alimentación, construcciones, rutas escolares y subsidios] están logrando que el colegio sea un lugar en donde los niños se sienten felices, lo cual reduce la probabilidad de que deserten y aumenta las probabilidades de que aprendan. (p. 3-4)

Avanzar hacia la universalización del suministro escolar de alimentos resultó fundamental desde la perspectiva de derechos; hasta esa fecha, los procesos de focalización desarrollados podían, incluso, hacer que los escolares se mostraran reacios a recibir los alimentos, dada la connotación de *pobres* que puede implicar ser destinatarios del programa de alimentación escolar. Resulta importante que los escolares de todas las edades y de los dos géneros se beneficien y, que, como lo mencionan los testimonios, el consumo de alimentos se convierta en una instancia para compartir y socializar entre pares, más allá de la condición social. De esta manera se avanzó en la vía de definir la alimentación escolar como una función del Estado, algo que debía formar parte de *ir a la escuela* y de materializar el derecho a la educación. Esto, por supuesto, sin desmedro de la necesidad que persiste en el país y en la ciudad de desarrollar estrategias de desarrollo social que permitan a las familias garantizar la calidad de vida de sus miembros, o la necesidad de una estrategia regional y nacional de seguridad alimentaria, frentes hasta ahora atendidos de manera insuficiente y, por tanto, con escasos resultados.

55. Destacada por los medios de comunicación a partir de una visita realizada por cuatro prestigiosos chefs de la ciudad a los comedores de los nuevos colegios inaugurados por el Distrito, en el marco del evento *Gastronomía 2006*, que tuvo lugar en CORFERIAS entre el 29 de noviembre y el 3 de diciembre de 2006.

2.5 Los subsidios condicionados a la asistencia escolar de los jóvenes trabajadores

Bogotá vivió pasos significativos en la última década en la ampliación del acceso en todos los niveles, al mejorar las tasas de *cobertura*, sobre todo en primaria, mientras que en educación inicial, la educación secundaria y media persisten problemas para vincular la población en edad escolar que debería estar en esos niveles. La deserción y el ausentismo en la educación secundaria se relacionaron con la mayor edad de los estudiantes y el aumento de los costos de oportunidad y de los costos educativos; de acuerdo a las cifras que manejaba la Secretaría de Educación SED, a partir de la Encuesta de Calidad de Vida de 2003,

(...) la tasa de asistencia de la población entre 12 y 17 años sólo alcanza un total del 88%, siendo más baja para los niveles bajos de SISBÉN. (SED, Dirección de Planeación 2006b:1)

Mientras tanto, la Encuesta sobre Trabajo Infantil del DANE, 2003, mostraba que

(...) 48.612 niños y jóvenes de entre 5 y 17 años que vivían en hogares de estratos 1 y 2 no estaban asistiendo a la escuela, principalmente por razones económicas. 29.333 niños y jóvenes del mismo grupo de edad se habían ido del hogar; por su parte, la problemática de la población de mayor edad se evidenciaba en que el número de jóvenes de entre 12 y 17 años que se dedican exclusivamente a estudiar disminuyó entre 1997 y 2000, al pasar de 76,9% a 75,4%. (SED, Dirección de Planeación 2005b:1)

Frente a la situación de trabajo infantil en la población en edad escolar y siguiendo el énfasis de la política nacional de asegurar la *cobertura* en el nivel de primaria, se promovió el programa *Familias en Acción*, una alternativa del gobierno nacional consistente en la entrega de subsidios a las familias, condicionada a la asistencia escolar de niños y niñas que cursan la primaria; el programa se orientó a promover la permanencia

en la escuela y a reducir las tasas de desnutrición infantil.⁵⁶ Este, a su vez, tuvo antecedentes similares en Bogotá, donde operó el programa *Familias Educadoras* en gobiernos precedentes. En ambos casos, se consideraron experiencias exitosas para la permanencia en la primaria y para elevar índices de talla y peso.

Teniendo en mente la existencia de este programa en el nivel de primaria y que en la secundaria era donde existían mayores problemas de deserción y trabajo infantil, la Secretaría de Educación optó por un programa experimental de subsidios condicionados a la asistencia escolar, que benefició a estudiantes de secundaria y media en dichas condiciones. El proyecto participaba del programa del Plan de Desarrollo de la ciudad *Cero tolerancia con el maltrato, la mendicidad y la explotación infantil*, que buscó prevenir la explotación económica de noventa mil (90.000) niños y niñas. En cuanto al Plan Sectorial de Educación *Bogotá Una Gran Escuela*, este proyecto correspondía a la política general de materialización del Derecho a la Educación, y al programa de *Acceso y Permanencia para Todos y Todas*, cuyas acciones estaban encaminadas a garantizar el acceso a la educación de niños, niñas y jóvenes en edad escolar, asegurando las condiciones necesarias para su permanencia en el sistema hasta culminar su educación media.

Por solicitud de la Secretaría de Educación FEDESARROLLO⁵⁷ elaboró un diagnóstico sobre las causas de deserción escolar en Bogotá, a partir de cuyos resultados se preparó una estrategia y se convino que esta entidad acompañara el diseño y la evaluación de la misma. (FEDESARROLLO, 2006). Los resultados del diagnóstico mostraron que los problemas de abandono escolar en Bogotá, en consonancia con los datos arrojados por la Encuesta de Calidad de Vida, se reflejaron principalmente en secundaria y estaban ligados a razones económicas. Consecuentemente,

56. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DNP, (2004) Evaluación de Políticas Públicas, *Programa Familias en Acción*, Bogotá, D.C.

57. <http://www.fedesarrollo.org/>

el programa se concentró en alumnos de educación secundaria básica y media. El proyecto se dirigió inicialmente a la población en edad escolar que estaba por fuera del sistema educativo. Se crearon tres modalidades de subsidios dirigidas a grupos distintos para poder examinar en una prueba piloto, la forma como funcionaban y si las modalidades se adecuaban o no a las necesidades de la población beneficiaria. En los tres casos la suma entregada mensualmente fue treinta mil pesos (\$30.000); se cambiaban las formas de entrega:

Cuadro No. 2
Subsidios escolares y modalidades de transferencias

| Modalidad | Participantes | Suma | Duración |
|-----------------------|---|----------|--|
| Transferencia 1 (T1) | Jóvenes de grados 6° a 8° en San Cristóbal, y de 6° a 11° grado en Suba | \$60.000 | Cada dos meses, durante 10 meses |
| Transferencia 2 (T2): | Estudiantes de grados 6° a 11° de San Cristóbal | \$40.000 | Entrega bimensual de \$40.000, pues se reserva para ahorro los \$20.000 restantes, que se entregan al comienzo del siguiente año escolar |
| Transferencia 3 (T3): | Estudiantes de 9° a 11° grado, | \$40.000 | Reciben esa suma cada dos meses; tienen un ahorro que se les entrega al aprobar 11°: \$600.000 mensuales si entran a educación superior, o \$180.000 si no lo hacen. |

Las modalidades se dirigieron a resolver tres situaciones diferentes:

Se buscaba analizar la deserción a lo largo del año, la deserción entre años y la vinculación a la educación superior. (Margarita Vega, directora de Planeación, 2005, entrevista 9 de abril de 2007)

La meta con la prueba piloto fue vincular 10.000 estudiantes y luego extender el programa al resto de la ciudad, hasta alcanzar un número total de cuarenta y cinco mil (45.000) escolares beneficiarios. Se destinó

un presupuesto de \$32.415'164.260, proveniente en su totalidad de recursos propios de la Secretaría.

Para la convocatoria del año 2006, y teniendo en cuenta estos ajustes, se identificaron los objetivos de los subsidios condicionados a la asistencia escolar así: i) Estimular el retorno de niños y jóvenes al sistema educativo; ii) disminuir la deserción escolar de la población más pobre; iii) disminuir el trabajo infantil y juvenil. En concordancia, se definieron como criterios para los potenciales beneficiarios, ser menores de 19 años, estar matriculado en una institución educativa distrital, estar cursando entre 6° y 11° grado o su equivalente nocturno, y pertenecer al nivel 1 o 2 en SISBEN.⁵⁸

El diseño de algoritmo aleatorio que permitiera concentrar el desarrollo del programa en aquellas localidades con mayores requerimientos lo desarrolló la Universidad Nacional; la población de la base de datos cumplía con los cuatro requisitos señalados atrás, pero dado el alto número de inscritos, se optó por incluir unos criterios adicionales para la construcción del algoritmo: (Universidad Nacional, 2007)

Primero, darles mayor peso a las localidades en donde más niños se inscribieron, el segundo, darles mayor peso en donde históricamente la SED ha visto mayor índice de deserción, pues el proyecto buscaba fomentar la permanencia, entonces hay estudios al interior de la SED que nos indican los grados donde se van más los niños, que son 6°, 7° y 8°, según Análisis sectorial. (O. Romero, entrevista, 19 de junio, 2007)

Finalmente, se incluyó también como criterio la equidad de género y que todos los beneficiarios no recibieran otro tipo de transferencia monetaria (subsidio de transporte, por ejemplo). En el año 2007 se optó por organizar un proceso de selección completamente distinto a los de los años previos. Se decidió abolir la inscripción de tal forma que la Secretaría

58. Resolución 207 del 20 de enero de 2006

de Educación hizo la selección mediante la identificación de los beneficiarios potenciales en el sistema de matrícula, sorteando entre ellos los cupos disponibles y notificándoles a quienes salieron favorecidos que podían acceder al programa. Adicionalmente, los subsidios ya no se entregaron en toda la ciudad sino que se focalizaron en la población de las treinta y cinco (35) UPZ⁵⁹ más vulnerables de la ciudad, identificadas a partir de un trabajo conjunto entre las Secretarías de Educación, Salud e Integración Social; esta información se cruzó con la de las zonas con mayor demanda educativa, y de ese proceso resultaron veinticinco (24) UPZ de intervención prioritaria en ocho de las veinte localidades que tiene la ciudad: Ciudad Bolívar, Usme, Bosa, Kennedy, San Cristóbal, Suba y Engativá. De esta manera se buscó responder con una perspectiva de intervención integral (y no sectorial) sobre grupos territoriales, con la intención de que el impacto sobre procesos de inclusión social fuera mayor.

La evaluación de impacto de la experiencia piloto identificó que los tres tipos de transferencias o modalidades del programa de subsidios a escolares del año 2005 tuvieron efectos positivos de diversa índole, unos generales y otros diferenciados por grupos de edad; en general, se presentó una mejora en la asistencia escolar y el desempeño académico. Para el caso de los escolares de menor edad que no recibían directamente el dinero, sino que lo recibían sus padres, se incrementó el consumo de alimentos y, particularmente, de proteína; igualmente, se registró un aumento en las horas de estudio y la disponibilidad de textos escolares. En el caso de los escolares de 9° a 11° grado que recibieron directamente el subsidio resultó evidente una mayor disponibilidad de dinero de bolsillo que les permitió a muchos jóvenes acceder a bienes y servicios que anteriormente les estaban vedados; los escolares beneficiarios de

59. UPZ Unidades de planificación Zonal. *Estas son áreas urbanas más pequeñas que las ciudades y más grandes que el barrio. Su función es la de servir como unidades territoriales o sectores para planificar el desarrollo urbano en el nivel zona de las 20 Localidades de Bogotá D.C.* http://contenido.metrocuadrado.com/contenidom2/consteinmob_in2/constylicit_in2/enbogota/archivoenbogot/ARTICULO-WEB-PL_DET_NOT_REDI_M2-3442940.html y www.dapd.gov.co

la Transferencia tipo 3 aumentaron en promedio una hora de estudio y presentaron una mayor tendencia a continuar sus estudios superiores.

2.6 Subsidios a la demanda educativa

La ciudad de Bogotá aumentó sensiblemente la *cobertura* educativa durante los últimos diez años, al mejorar las tasas brutas y netas; sin embargo, en la ciudad aun existe una población cercana a los ochenta y cinco mil (85.000) niños, niñas y jóvenes en edad escolar que no asisten a establecimientos educativos. La mayoría de esta población reside en las localidades denominadas deficitarias, en las que la demanda supera la oferta oficial disponible; Suba, Kennedy y Bosa, Usme, Ciudad Bolívar y San Cristóbal albergan población de estratos uno y dos que, al no poder ingresar al sistema oficial, o no estudian o deben matricularse en instituciones privadas y cancelar costos que no deberían tener que sufragar; así, de acuerdo con los datos de la Secretaría de Educación SED, veintinueve por ciento (29%) de los alumnos escolarizados en el año 2003 y pertenecientes a los estratos uno y dos pagaba matrícula en colegios privados.

De cara a optimizar el uso de la oferta existente en el marco del fortalecimiento de la educación pública- incluyendo las diferentes modalidades de oferentes-, se puso en práctica el proyecto denominado *Subsidios a la demanda educativa* para ampliar *cobertura* y asegurar el *acceso* al sistema educativo en instituciones privadas; los costos los asumió la Secretaría de Educación SED y no las familias de los escolares. Este proyecto no lo impulsó exclusivamente la Secretaría de Educación; este ha sido impulsado nacionalmente con una racionalidad preponderantemente económica y ha promovido el uso de los recursos privados disponibles en el mercado como una alternativa para la solución de la escasez de oferta sin necesidad de crecimiento de las plantas físicas, las cargas pensionales y otras obligaciones financieras, lo que significaría incrementar la educación oficial.

Este proyecto se complementa con la estrategia para el financiamiento de ampliación de coberturas mediante recursos del proyecto de poblaciones especiales del Ministerio de Educación MEN y la oferta de

subsidios por el nivel central para la ampliación del preescolar a través de la contratación con instituciones privadas. El presupuesto global del proyecto ascendió a \$747.538.775.468.00 pesos de los cuales sesenta y tres por ciento (63%) correspondió a recursos propios, mientras que treinta y seis por ciento (36%) provino del Sistema General de Participaciones. Nótese que este fue uno de los proyectos de la Secretaría de Educación SED con mayor presupuesto proveniente del sistema de transferencias de la Nación, lo cual se explica porque la estrategia de contratación con instituciones privadas para atender la demanda oficial ha sido promovida por el Ministerio de Educación como la vía por excelencia para lograr el aumento de coberturas educativas.

2.7 Equipamientos educativos: Colegios de calidad para que los niños no tengan que venir jugados de la casa

Sin duda, el principal emprendimiento para garantizar el derecho a la educación por parte de la Secretaría de Educación SED durante esta administración, y en particular para incrementar y cualificar la oferta, ha sido el destacado trabajo ejecutado en los equipamientos escolares. El proyecto atendió diversos frentes: las construcciones nuevas, el mejoramiento de las existentes, las ampliaciones, la dotación de comedores y algo de suma importancia para garantizar no sólo el derecho a la educación, sino el derecho a la supervivencia y a la vida misma, esto es, el reforzamiento para asegurar la sismo resistencia de las edificaciones escolares; en una ciudad en alto riesgo de padecer un desastre de origen natural, era imprescindible intervenir los colegios con el reforzamiento, máxime cuando estaban dadas las condiciones en materia urbanística y de ordenamiento social. Este esfuerzo constituyó para muchos observadores el principal logro de esta administración, no sólo en educación, sino desde la perspectiva del gobierno de la ciudad.

Las tipologías arquitectónicas y las escuelas espontáneas

Diversas consideraciones confluyeron a dar origen a la empresa constructora de la Secretaría de Educación. Entre estas, la forma desordenada del desarrollo urbanístico de la ciudad; la historia particular de las

construcciones escolares en Bogotá y en el país; la vulnerabilidad de las plantas físicas sin condiciones de sismo resistencia ante la eventualidad de un terremoto; la necesidad de disponer de lugares de refugio para la ciudad y de garantizar la vida de la población escolar; las deficiencias de la oferta disponible para atender las necesidades de cobertura del sector y la convicción de que la calidad de las instituciones educativas está ligada en forma determinante a las de sus equipamientos.

A lo largo del siglo XX y en especial desde los años 1950, se impulsó en la ciudad la construcción de infraestructura educativa para atender las necesidades de una ciudad en crecimiento acelerado. Entonces, como ahora, se establecían modelos o tipos de instituciones que se replicaban en el conjunto de las nuevas construcciones escolares. Se pueden identificar ocho momentos en los que se construyó la infraestructura escolar en la ciudad a lo largo del siglo, hasta llegar a las propuestas recientes:

- i) El estilo Republicano (1916);
- ii) El modelo años 1930, que representa el primer intento de masificación de infraestructura escolar;
- iii) La arquitectura moderna (1938);
- iv) El modelo Rojas Pinilla, en el que empiezan a aparecer aulas múltiples, espacios al aire libre y espacios de habitación para que vivan quienes cuidan y asean las escuelas (década de 1950);⁶⁰
- v) (Tipología Alianza,⁶¹ que manejó construcciones en forma de “mariposa”, con espacios flexibles y una alta vulnerabilidad sísmica (1960);
- vi) Tipología Barco, en la cual hay una mayor planificación urbana, se construye en lotes de grandes dimensiones (1970);⁶²

60. Se refiere al Presidente de la República Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957)

61. En el marco del programa Alianza para el Progreso, diseñado y ejecutado por los E.E.U.U. de Norteamérica en el año 1960 para mitigar el impacto político de la Revolución Cubana en América Latina.

62. Se refiere a la Alcaldía de la ciudad de Bogotá de Virgilio Barco Vargas (1966-1969)

- vii) Programa Integral para el Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá (PIDUZOB) (1972), que incluye construcción de infraestructura contemplando diversos espacios de apoyo pedagógico como los Centros Auxiliares de Servicios Docentes (CASD);
- viii) Plan Ciudad Bolívar (1982), en el marco del cual se hace un concurso de diseño con la Sociedad Colombiana de Arquitectos, pero se cuenta con lotes muy pequeños, sin embargo, se empieza a pensar más que en un modelo o tipología, en un sistema de diseño (...) que maneje repeticiones en los bloques, en las propuestas de diseño, pero que sea muy versátil, que se acomode a distintos tipos de lotes, de topografías, de niveles de los lotes, de terrenos y, sobre todo, que empiece a manejar un respeto también por el entorno urbano, por las vías, por la relación con algunos parques cercanos. (C. Benavides, entrevista, 9 de mayo, 2007)

Los últimos dos momentos responden a esfuerzos que se hicieron para enfrentar la creciente informalidad en la ocupación del suelo que desde los años 1960 se empezó a registrar en los márgenes de la ciudad y en donde surgieron “escuelas espontáneas”, en terrenos inadecuados para construir.

Por estos y otros motivos, respecto de un número importante de instituciones se podía decir que:

(...) hay unas limitaciones dramáticas en términos de que los niños no tienen dónde jugar, a veces decimos que los niños tienen que “venir jugados” de la casa porque en el colegio no tienen cómo. De hecho, hasta la década de 1990 no se construye con unos requisitos mínimos de estabilidad, de seguridad, con unas recomendaciones constructivas y de hecho si bien el ICCE⁶³, que era el que en ese momento manejaba en el nivel nacional las recomendaciones de cómo debían ser las construcciones escolares, tenía una serie de recomendaciones, no era normativa y mucho menos obligatoria [...]

63. El Instituto Colombiano de Construcciones Escolares ICCE, funcionó hasta el año 1990.

no era un concepto integral desde la escogencia misma de dónde y de qué tamaño debía ser el lote para un colegio, hasta el detalle de cómo debían ser las cerraduras para el colegio. (C. Benavides, entrevista, 9 de mayo, 2007)

En 1998 la administración distrital comenzó a ver con preocupación el estado de la infraestructura educativa, e identificó la necesidad de disponer de espacios educativos amables para lograr mejores niveles de calidad educativa; el inventario diagnóstico de las plantas físicas distritales demostró resultados poco satisfactorios tanto en materia de normativa constructiva y estado de los equipamientos como en cuanto a su adecuación a las necesidades pedagógicas actuales.

Mediante la Ley 400 de 1997 se adoptaron normas sobre la sismo resistencia de las construcciones; la norma estableció los requerimientos de las nuevas construcciones para que no colapsaran ante eventos sísmicos de gran magnitud, y con respecto a las ya existentes, en el artículo 54, ordenó:

A las construcciones existentes cuyo uso las clasifique como edificaciones indispensables y de atención a la comunidad, localizadas en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia, se les debe evaluar su vulnerabilidad sísmica, de acuerdo con los procedimientos que habrá de incluir el Título A de la reglamentación, en un lapso no mayor de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Estas edificaciones deben ser intervenidas o reforzadas para llevarlas a un nivel de seguridad sísmica equivalente al de una edificación nueva diseñada y construida de acuerdo con los requisitos de la presente ley y sus reglamentos, en un lapso no mayor de seis (6) años contados a partir de la vigencia de la presente ley. (Ley 400, agosto 19 de 1997)

Para dar cumplimiento a la ley, teniendo en cuenta que las instituciones escolares clasifican como *edificaciones indispensables y de atención a la co-*

unidad y que Bogotá posee amenaza sísmica intermedia, se adelantó en 1999.⁶⁴

...un diagnóstico preliminar de vulnerabilidad sísmica, que no tiene tampoco parangón en Latinoamérica, o sea, no hay un estudio tan amplio, que se haya hecho, para detectar el nivel de vulnerabilidad sísmica, (...) para priorizar, cuáles son las edificaciones que es más urgente intervenir y reforzar. (C. Benavides, entrevista, 9 de mayo, 2007)

El estudio preliminar evaluó 645 sedes, en las 2.614 edificaciones, estableció el siguiente resultado: 1.842 (70,47%) edificaciones no son vulnerables, mientras que 772 (29,53%) edificaciones en 430 sedes, presenta un índice de vulnerabilidad mayor que 1, de éstas, 60 sedes presentan un índice de vulnerabilidad sísmica de la infraestructura mayor a 9, lo que significa un alto riesgo para integridad física en una población estudiantil de 430.000 niños. (SED, Dirección de Planeación, 2006c:1)

No obstante la realización de esos dos diagnósticos y la evidencia de una delicada situación de la infraestructura existente, durante las dos administraciones que se sucedieron entre 1998 y 2003 la atención se centró en la construcción de nueva infraestructura educativa acorde con todos los requerimientos establecidos por la normatividad y con mejores estándares generales en materia de construcciones escolares, instituciones que entraron en servicio bajo la modalidad de concesión; se construyeron veinticinco (25) colegios en concesión durante esos años, de un total de veintinueve (29) propuestos inicialmente. Esta nueva infraestructura educativa se construyó en las localidades denominadas hoy como deficitarias⁶⁵ para permitir que población escolar de sectores

64. En el terremoto del Eje cafetero del 25 de enero (1999) la gran mayoría de instituciones educativas de la región colapsaron y no hubo una tragedia humana en la población escolar sólo por que se encontraban en vacaciones.

65. Bosa, Ciudad Bolívar, Suba, Kennedy y Usme.

populares se viera beneficiada con una educación de alta calidad en instituciones “de lujo”, como se las había calificado.

En el año 2004 no existía un plan de intervención de la infraestructura, sólo se habían iniciado un par de procesos de reforzamiento, insuficientes frente a la magnitud de las necesidades existentes. Cuando comenzó la administración de Luís Eduardo Garzón se había vencido el plazo de seis años estipulado por la Ley citada para llevar a cabo labores de reforzamiento en las plantas físicas. Por esa razón, aunque la propuesta inicial proponía principalmente la construcción de nuevos colegios, se proyectó una inversión más equilibrada en estos dos frentes.

En cuanto a las obras de reforzamiento, mejoramiento y ampliación, se planeó intervenir un total de doscientas un (201) sedes, en las que como mínimo se llevara a cabo el reforzamiento estructural para asegurar su sismo resistencia. Se trató de una meta sin precedentes, con la que se inició un camino bastante largo si se desea asegurar que todas las plantas físicas resulten, por lo menos, seguras ante un eventual movimiento sísmico. Este esfuerzo tuvo la ventaja adicional de insertarse en el marco del primer *Plan Maestro de Equipamientos Educativos* formulado para la ciudad durante esta administración, mediante el cual se regularon los desarrollos urbanísticos para los años venideros. El proyecto se enmarcó

(...) en una concepción global de desarrollo físico o Plan Maestro de Equipamiento que garantice: Posibilidad de Construcción por Etapas, Posibilidades de Expansión futura de acuerdo con el PEI, coordinación con proyectos Técnicos Urbanísticos, desarrollo de un proyecto paisajístico integral, coordinación con amoblamiento, dotación y equipos, coordinación con proyecto institucional de señalización. (SED, Dirección de Planeación, 2006:4)

El monto total de la inversión fue por lo menos tres veces superior al del período 1998-2001, que había sido hasta el momento la más ambiciosa.

Para el diseño de los nuevos colegios, se optó por una estrategia que ya había sido utilizada por la SED en períodos anteriores y con la cual se buscaba asegurar una alta calidad en las nuevas construcciones. Se incorporaron en los colegios espacios nuevos como aulas polivalentes para que pudieran tener lugar dinámicas de trabajo diversificadas; se transformó el tamaño, diseño y dimensiones del aula de clase; ello incidió significativamente en la fisonomía de las nuevas instituciones y en aquellas que se mejoraron, ampliaron o reforzaron.

El diseño de los nuevos colegios incorporó puntos de conexión a Internet utilizando señales satelitales, así como puntos de voz para teleconferencias, televisión, emisora y circuito cerrado de televisión. De esta manera, se garantizaron insumos básicos en los procesos de enseñanza-aprendizaje, el acceso a las tecnologías, las cuales, entonces, ya no se restringen a una sola aula, sino que se disponen en todos los espacios de la institución.

En los nuevos colegios se tuvieron todo tipo de precauciones atendiendo diferentes requerimientos. Se dejó instalada una capacidad de cincuenta (50) litros de agua por alumno al día y un almacenamiento hasta para tres días, un cambio significativo, pues *“históricamente no ha habido en Bogotá un colegio que pueda afrontar un corte de agua que dure más de 24 horas”* (J. Talero, entrevista 10 de julio de 2007). También se propusieron tecnologías ahorradoras de agua y de manejo de las aguas residuales.

El Megaproyecto de construcciones escolares

El concepto inicial para el diseño de la infraestructura educativa se asemejó al del año 1998 en cuanto se planteó que una buena planta física ejerce un impacto positivo en el proceso de enseñanza-aprendizaje. La diferencia radicó en que se dejó de lado la modalidad de concesión y se dejó el diseño, la construcción, la dotación y la administración de los colegios a cargo de la Secretaría de Educación SED, con docentes y directivos del sector oficial.

El número de instituciones proyectado inicialmente fue de treinta y ocho (38), con una capacidad promedio de mil (1000) a mil quinientos (1500) estudiantes y de esa forma crear alrededor de cincuenta mil (50000) nuevos cupos. Con el propósito de no demorar la ampliación de cobertura hasta disponer de las edificaciones, se instalaron aulas provisionales en los predios de los nuevos colegios.

Para alcanzar estas metas, el presupuesto que se asignó al proyecto fue de \$644.645.945.249.00, del cual, sesenta y nueve por ciento (69%) provino de créditos; veintisiete por ciento (27%) de recursos propios y el porcentaje restante, cuatro por ciento (4%) provino de la Ley 21 de 1982 y del Sistema General de Participaciones SGP. Esta inversión resultó posible gracias al capital de confianza acumulado por la ciudad y su credibilidad en materia financiera y crediticia, dadas sus buenas calificaciones en las evaluaciones de riesgo tanto por entidades nacionales como por organismos internacionales. Sólo Bogotá y unas pocas ciudades más disponen de los recursos y la reputación como acreedor fiable, que permitan hacer viable la voluntad política para un proyecto de esta envergadura.

En anteriores administraciones la Secretaría de Educación SED adelantaba en las instituciones obras menores respondiendo a necesidades coyunturales reportadas por directivos de los colegios; para ello disponía en los CADEL de una persona encargada de la identificación de dichas necesidades y de asesorar a las directivas de las instituciones cuando decidían invertir recursos del Fondo de Servicios Educativos en reparaciones y mejoramientos. Dada la magnitud de la nueva propuesta, la Subdirección de Plantas Físicas en razón de su organización no podía responder a las exigencias del gran proyecto de construcciones escolares. Por ello, durante los dos primeros años se fue trasladando el personal de Plantas Físicas de las localidades hacia el nivel central de la Secretaría con el fin de fortalecer el equipo; pero ello no fue suficiente; fue necesario crear cargos adicionales para atender las nuevas dinámicas. En el nivel central los funcionarios tuvieron a su cargo la supervisión de las obras de construcción, mejoramiento, reforzamiento y ampliación, aportando

una experiencia de años pero con mayores ritmos de trabajo y niveles de responsabilidad y compromiso.

La magnitud del proyecto reflejada en el número de personal contratado conllevó a que, antes de finalizar los cuatro años de la administración de L.E. Garzón la Alcaldía se hubiera convertido en la principal agencia constructora de la ciudad.

Para atender las necesidades de la infraestructura educativa se optó por fusionar los proyectos de *Mejoramiento y Reforzamiento* en uno solo. Este proyecto implicó no solamente diferentes modalidades de intervención de las plantas físicas, sino también garantizar que la dotación se ajustara a los espacios mejorados o ampliados y que en las instituciones se desarrollara un trabajo pedagógico en torno al manejo del riesgo.

Este énfasis en la manera como se llevaron a cabo las obras cobra mayor sentido si se tiene en cuenta que ante la ausencia histórica de una planeación de las intervenciones en los colegios distritales -pues se atendía de manera puntual cada coyuntura-, las plantas físicas iban siendo objeto de modificaciones, adiciones de nuevas edificaciones, que no armonizaban en términos de estilo arquitectónico, ni cumplían en muchos casos con estándares mínimos; con ello, el resultado se caracterizaba por una mezcla de estilos, diseños y soluciones poco convenientes para configurar espacios adecuados y seguros para niños, niñas y jóvenes, manejando un conjunto de estándares que permitieran desarrollar una arquitectura educativa integral:

Los recursos sí eran muy pocos, el fondo de servicios docentes apenas tiene un porcentaje para los servicios por alumno, creo que son como \$2.500/m² para el mantenimiento, además en esa misma plata va la papelería, todo lo que es el funcionamiento de la parte administrativa de los colegios, y para un rector es mejor tener papel para hacer sus oficios que mandar arreglar la cubierta de un aula o mejorar las zonas exteriores. Entonces apenas si alcanzaba y lo que se hacía desde plantas físicas era lo que alcanzara en las instituciones que más lo requerían. Era más bien reparar, no había ninguna institución que fuera diseñada integralmente

y todas tenían una vida útil cumplida, hay algunas que tenemos desde hace 75 años y nunca se hizo una planeación arquitectónica sobre ellas sino que se iban cubriendo las necesidades. (J. Talero, entrevista 10 de julio de 2007)

Además de estos estándares, se previó que las instituciones a ser intervenidas estuvieran debidamente legalizadas; desarrollar cualquier tipo de obra en las plantas físicas existentes requería verificar que estas se encontraran al día en materia de cuatro tipos de licencia: de construcción, urbanística, jurídica y tributaria. Las líneas de base encontradas en 2003 para las tres primeras eran exiguas, entre 34 y 45 de 697 sedes existentes. Ante esta situación, la administración se propuso remontar estos bajos niveles de legalización y buscar que 697 sedes quedaran al día con todas las licencias; 469 instituciones se encontraban al día con el pago de sus servicios públicos.

El Plan Maestro de equipamientos educativos

La construcción de la infraestructura escolar es también la construcción de ciudadanía.

Plan Maestro de construcciones escolares, 2005.

Los planes maestros de equipamientos fueron ordenados por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT)⁶⁶ para planificar la organización espacial de los servicios sociales en la ciudad durante los siguientes 20 años. A la administración actual le correspondió liderar el proceso de construcción del *Plan Maestro de Equipamientos Educativos*, para lo cual vinculó a las Universidades Nacional y Distrital, se requirió el concurso de un equipo de alrededor de cuarenta personas entre los equipos conformados por

66. El Plan de Ordenamiento de Bogotá “es concebido como un nuevo paso en el proceso de planeación urbana, un alto en el camino y el fin de la CIUDAD INMOBILIARIA. Retoma un sistema de planeación integral partiendo de la ciudad existente, donde se propone una actuación operativa, selectiva y estratégica, que programa el desarrollo a mediano y largo plazo”. http://www.idu.gov.co/otros_serv/pot.htm (Cons. Julio 28 2008)

las universidades y el personal de la Secretaría de Educación SED. El plan de equipamientos educativos:

*(...) trata de que todos los equipamientos educativos, tanto públicos como privados, creen una gran red, o sea, no trabajen aisladamente, sino se maneje una serie de nodos, que no solamente se integren entre centros educativos, entre colegios, escuelas, etc., sino que también se apoyen con todos los demás equipamientos de la ciudad con los parques, con las bibliotecas, con los teatros, que la red de movilidad de la ciudad, esté pensada y planeada para interconectar esos equipamientos; (...) es un tema integral, para que definitivamente se trate de reordenar esos equipamientos que veíamos habían crecido desordenados, y se planea a futuro las necesidades que tiene la ciudad en términos del servicio educativo.
(C. Benavides, entrevista 9 de mayo de 2007)*

Se buscó planificar el impacto que tiene en la ciudad la infraestructura educativa, identificando con precisión las UPZ con mayor crecimiento de demanda educativa en los cuales se hace necesaria la construcción de nuevos colegios, de manera que se fueran reservando espacios en los que estos se puedan ubicar para evitar la situación de escasez de lotes que se vivió cuando se comenzaron los proyectos de construcción y mejoramiento de infraestructura.

En los lineamientos generales de política del Plan se propuso que tener en cuenta la dimensión territorial era un asunto central para asegurar el derecho a la educación y que *“la construcción de la infraestructura escolar es también la construcción de ciudadanía, y por ello la función formativa de la tarea pedagógica se extiende sobre la estructura de la ciudad”*. Dicha dimensión territorial trasciende el aula de clase y alude al conjunto de la estructura urbana.

Los objetivos específicos del Plan Maestro fueron los siguientes:

- Acercar en igualdad de condiciones la oferta educativa tanto pública como privada a toda la población escolar, propiciando

la consolidación de un tejido socio-espacial y democrático que favorezca la inclusión social.

- Fortalecer la institucionalidad educativa a través del reforzamiento de los enlaces pedagógicos, la asociación institucional, la cooperación mixta y complementaria de todos los actores del servicio educativo, aumentando su impacto sobre el tejido social.
- Buscar el equilibrio territorial al disminuir los desajustes entre oferta y demanda, reequilibrando la relación residencia-centralidad y cualificando las condiciones espaciales de las áreas educativas desde el sistema educativo, a través de un sistema urbano racional y estratégico, una lógica solidaria de ocupación del suelo para la función educativa, y un adecuado uso de los recursos urbanísticos y de ordenamiento del territorio.
- Construir un ambiente escolar que produzca confianza en el sistema por su capacidad de impacto, su capacidad de disminuir los factores espaciales para la segregación y aumentar la calidad ambiental de los más pobres desde el sistema educativo.
- Construir y consolidar Núcleos Educativos en Red con la vocación urbana de conformar centralidad vecinal, donde el colegio sea un espacio constructor de ciudadanía y de ciudad, a la vez que cohesiona la comunidad educativa. (SED, Subdirección de Plantas Físicas 2006:70).

CAPÍTULO

3

MEJORES CONDICIONES PARA LA ENSEÑANZA Y EL APRENDIZAJE

Para hacer realidad la integralidad en la política educativa y garantizar de manera plena el derecho a la educación, el *Plan Sectorial de Educación PSE* desarrolló acciones, no solamente en relación con el *acceso* y la *permanencia*, sino también en programas y proyectos dirigidos al mejoramiento de las condiciones institucionales para la enseñanza y el aprendizaje. Esta línea de política estuvo relacionada directamente con las prácticas y la gestión pedagógica de las instituciones educativas, ligadas directamente con una re-valorización del papel de los docentes.

Como se dejó claro en el capítulo anterior, para garantizar que el crecimiento en la cobertura fuera efectivo y sostenible, era necesario eliminar las barreras económicas que impedían que las familias pudieran acceder a la oferta educativa, y atacar todos los factores que inciden en la deserción escolar.

Los esfuerzos por eliminar las barreras que impedían el ingreso de todos los escolares a las instituciones educativas se podían ver frustrados si no se asumía de manera responsable y sistemática un proceso de transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza que enfrentara de manera novedosa los retos de la calidad que el nuevo enfoque de derechos le exige a la educación. Para que el derecho a la educación se cumpliera plenamente, se debía garantizar no sólo la oferta adecuada (*asequibilidad*) y la eliminación de las barreras de acceso (*accesibilidad*), sino también la pertinencia (*aceptabilidad*) y la flexibilidad (*adaptabilidad*) suficientes para que los estudiantes permanecieran y terminaran el ciclo de educación básica en las mejores condiciones.⁶⁷

En este caso el peso de la variable familiar es particularmente relevante; es ya reconocido en los estudios sobre calidad de la evaluación, la estrecha relación entre el logro escolar y el origen socioeconómico.

Dadas las condiciones de pobreza existentes entre la población de la ciudad capital, la política educativa se formuló también en términos de equidad. Tal política buscó brindarles a los más desprotegidos no sólo el ingreso y las garantías económicas para su permanencia, sino una oferta pedagógica de calidad, que les permitiera una real inclusión en la vida política, social y cultural en condiciones de igualdad. Si no es así, la escolarización terminaría contribuyendo a la reproducción de la desigualdad, pues se aumentaría la brecha cultural entre ricos y pobres, lo cual representaría menos oportunidades económicas para los más desfavorecidos (es el círculo vicioso de la pobreza).

Era imperativo garantizar que toda la población en edad escolar estuviera dentro del sistema educativo, pero también había que garantizar que todos ellos recibieran la mejor educación. Como el *capital cultural*⁶⁸

67. Defensoría del Pueblo (2003): *El Derecho a la Educación, en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*. Bogotá, D.C. 265 p. www.defensoriadelpueblo.gov.co

68. Pierre Bourdieu se refiere al *capital cultural* en: *Capital cultural, escuela y espacio social*, Siglo XXI, 2003.

con el que llegaban los más pobres era inferior, se requirió una inversión mayor de recursos y de esfuerzos para cerrar esta brecha. Para la administración, la población de menores recursos nunca podría acceder a los bienes que elevan el capital cultural si no lo hiciera a través de la escuela. La educación se convertiría así en el mejor camino para alcanzar la igualdad de oportunidades.

Una educación pertinente e incluyente para los sectores más desprotegidos se expresa en la calidad de los aprendizajes. El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de la UNESCO (2002) identificó que los ambientes de aprendizaje son determinantes cuando comparó las prácticas pedagógicas de escuelas con buenos y malos resultados en las pruebas de logros de siete países latinoamericanos.

Según la UNESCO, en las mejores escuelas existía un papel protagónico y activo de los estudiantes en la búsqueda del conocimiento, los docentes poseían un estilo de trabajo pedagógico en equipo y rompían con las jerarquías tradicionales, al establecer un nuevo tipo de relaciones entre docentes y alumnos, no autoritarias y altamente estimulantes; en ellas se relativizaba el afán por penalizar y se daba más importancia formar y buscar el conocimiento colectivamente. También se señaló que en las escuelas exitosas los docentes se desempeñaban como líderes con un interés en vincular el entorno en sus estrategias de enseñanza, al compartir su responsabilidad pedagógica con otros actores de la comunidad y gestionar recursos para acceder a múltiples fuentes del conocimiento. Se ejecutó así una política de calidad integral que tuvo en cuenta estos elementos y se dispuso a promoverlos de manera generosa y ambiciosa, como no había sucedido en las pasadas tres administraciones de la ciudad.

El propósito general de esta estrategia fue fortalecer las distintas áreas del currículo, los énfasis formativos de los PEI, apoyar la formulación y el desarrollo de proyectos e innovaciones pedagógicas, y enriquecer las propuestas didácticas y metodológicas de enseñanza. Con los programas referidos a la transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza se marcó un hito que puede dejar huella en las próximas generaciones

al fijar una correspondencia inseparable entre el hábitat escolar y el proyecto educativo de ciudad.

3.1 Aprender la Fiesta

Este nombre se le asignó a la bienvenida de los estudiantes de Bogotá; la administración distrital la desarrolló el primer día del calendario escolar y durante los cuatro años de gobierno. *A prender la Fiesta* significó una actividad que condensó la materialización del derecho a la educación del gobierno en su conjunto e incluyó acciones interinstitucionales e intersectoriales, en un esfuerzo por anudar integralmente voluntades, estrategias y recursos. En el año 2004 se reunieron en una mesa de trabajo tres instancias articuladas en torno al eje social del plan de gobierno: el antiguo DABS (hoy Secretaria de Integración Social), la Secretaria de Salud y la Secretaría de Educación SED, un escenario tripartito del cual surgió la propuesta de un programa que resaltara el acontecimiento del primer día escolar, unido a la importancia de brindar las mejores condiciones para garantizar la permanencia día a día de los escolares en los colegios. En el marco de la política de infancia que el gobierno Distrital formuló y dio a conocer como: *Quiéreme bien quiéreme hoy. Porque la niñez se vive solo una vez*, se realizaron estas jornadas de bienvenida a los estudiantes. Era claro que el derecho a la educación no representaba solamente un problema de cobertura, sino también significaba la garantía de las mejores condiciones para el desarrollo del escolar, para el encuentro, para su proyección individual y colectiva; para ello era necesario trascender la visión sectorial de la educación.

En un marco más amplio, esta posibilidad de acción interinstitucional formó parte de una directriz de gobierno del Alcalde: no actuar aisladamente, trabajar en conjunto para la definición de las políticas y los planes y proyectos. Lo educativo, entonces, no podía estar por fuera del eje social. La dinámica de trabajo en esta perspectiva fue muy importante, entre otros aspectos, por la convocatoria intersectorial motivada a partir de un norte de política que relacionaba el conjunto de la institucionalidad con los sujetos mismos de esa política y en donde se perfilaba una invocación a estrechar las relaciones *escuela-ciudad, política y educación*.

En el año 2005 mediante la técnica de grupos focales en los colegios y las comunidades, se averiguó el nivel de recordación de *A prender la fiesta*. En dicha prueba se encontró una respuesta positiva, de manera que el programa continuó durante los años siguientes con los ajustes necesarios. *A prender la Fiesta* no fue sólo una acción interinstitucional de inclusión y cuidado, sino que representó simbólicamente el propósito de mejorar las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje en todo el sector educativo.

3.2 La formación de la primera infancia

Si se tuviera en cuenta la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), aquel ente territorial que hubiese cumplido el ochenta por ciento (80%) de *cobertura* en el grado de transición debía abrir el grado inferior, y así sucesivamente, hasta llegar a comprender a todos los niños y niñas de tres años en adelante. Bogotá claramente cumplía la cobertura mencionada del grado de transición (el tradicional grado 0) y muchos de los niños de tres y cuatro años asistían a centros de la Secretaría de Integración Social⁶⁹ o el ICBF⁷⁰. Mediante un acuerdo de voluntades entre estas instancias la administración distrital había logrado que todos estos niños formaran parte del sistema de educación formal de la ciudad, pero con una variante: estos niños no transitaban hacia las aulas o hacia los colegios de la educación formal, sino que permanecieron en los jardines del antiguo Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito (DABS), luego conocido como Secretaría de Integración Social.

En el caso de esta Secretaría, dicha alternativa fue muy importante, pues se respetó el conocimiento acumulado en la atención de niños menores de cinco años, una experiencia que el sector formal no poseía. Se reconoció que el DABS había diseñado un modelo de atención para los niños más pequeños, orientado al desarrollo y al cuidado. Por otra parte,

69. Secretaría de Integración Social Bogotá, D.C. <http://www.integracionsocial.gov.co/>

70. Instituto Colombiano de Bienestar Familia ICBF <http://www.icbf.gov.co/Noticias/index.html>

el trabajo con las familias desarrollado por la Secretaría de Educación SED permitió complementar el esfuerzo. Nunca antes se había podido concretar esta iniciativa, pues no existía voluntad política de las partes para que eso sucediera. (O. Isaza, entrevista, marzo, 2007)

El proyecto *Primer ciclo educativo* concebido dentro del propósito de construcción de una cultura a favor de la infancia, representó el primer paso de una propuesta más amplia de renovación curricular por niveles y campos de pensamiento. La propuesta de *Primer Ciclo* se sustentaba además en la decisión de la administración de resolver adecuadamente el asunto de la educación preescolar de la ciudad. Este proceso se fue cumpliendo de manera gradual y progresiva.

La ampliación de la cobertura, por una parte y la responsabilidad que asumió Bogotá con respecto a la educación preescolar en la ciudad, por otra, se complementaron con la medida pedagógica que afectó la organización escolar, esto es, la propuesta de niveles por ciclos en los colegios.

El primer ciclo educativo incluyó desde preescolar hasta segundo de primaria. De esta manera se amplió el plazo para el aprendizaje de la lectura, una de las mayores causas por las cuales el niño no regresaba. El esfuerzo se concretó en incidir tanto en la deserción como en la repetencia, garantizando un apoyo continuado del mismo docente en los grados 1° y 2°. Estas medidas se complementaron con la dotación de útiles escolares (que en el año 2007 cobijó a todos los niños) y el ajuste de la propuesta pedagógica.

Como parte del proceso se diseñó una estrategia de formación denominada *Maestros que aprenden de otros maestros*. Se recurrió así a la experiencia de maestros que lideraban procesos de formación para que orientaran a compañeros con menor experiencia. El grupo de maestros seleccionado trabajaba cinco sesiones de cinco horas en el año y se les reconocía unos honorarios bajo la figura de incentivos.

Desde el año 2006 se inició la experiencia relacionada con el *Primer Ciclo educativo*, que buscaba afectar también las relaciones de los niños y su

permanencia en la escuela. Por ello, en el primer mes de trabajo en los colegios no se enseñaba nada: el propósito central era que los niños y los maestros se conocieran. *Yo Observo, Tú observas* fue una experiencia desarrollada previamente por el DABS, que proponía un primer reconocimiento para ajustar la programación. La propuesta tuvo como apoyo una guía o batería básica de actividades para la observación. Igualmente se diseñó un instrumento para reconocer ritmos y estilos de aprendizaje para sesenta colegios. Con ello se buscaba fundamentar las acciones a seguir con un instrumento que se pudiera validar y aplicar en el primer mes.

Ahora bien, los procesos pedagógicos relacionados con el preescolar y su continuidad no eran una inquietud nueva. En el país se consideraba esta etapa escolar como un problema generalizado, agudizado por la brecha entre la educación privada y la oficial. El proyecto se propuso la articulación pedagógica que garantizara la continuidad entre estos tres grados como base para la delimitación del *Ciclo Inicial educativo*.

Este se convirtió en una prioridad para la Secretaría de Educación; en noviembre de 2006 se publicaron los *Lineamientos para el Primer Ciclo*⁷¹ dada su complejidad, la propuesta implicó diversas estrategias y la articulación de diferentes acciones con maestros, directivos docentes, la supervisión, complementado con mesas de trabajo y el desarrollo de programas de formación, unido a una guía virtual de observación para los niños y niñas a su entrada al colegio.

3.3 La renovación del Proyecto Educativo Institucional PEI

La renovación de los Proyectos Educativos Institucionales PEI fue la preocupación central de la institución escolar y tarea de todos los maestros y maestras (SED, 2004:44). La Secretaría concedió especial atención

71. Secretaría de Educación Distrital (SED) (2006f) *Respuestas grandes para grandes pequeños. Lineamientos Primer ciclo de educación formal en Bogotá. De Preescolar a 2º Grado de Primaria*, Bogotá, D.C. 32 p.

a los factores pedagógicos relacionados con la enseñanza, los contenidos de los planes y programas curriculares, los ambientes escolares de aprendizaje, y la formación y actualización de los maestros. Según el Plan Sectorial de Educación, la enseñanza de lectura, escritura y matemáticas; la apropiación de las formas del conocimiento de las disciplinas académicas, el arte, la ciencia, la tecnología y la técnica; el uso correcto de la lengua; el desarrollo del cuerpo y del pensamiento crítico; la formación en los valores de la justicia, la convivencia pacífica y la solución negociada de los conflictos formaron parte de dicho interés.

Tal renovación supuso incidir en los planes de estudio y generar procesos de innovación didáctica y pedagógica en las áreas curriculares, de manera que fuese factible articularla con los programas y proyectos del PSE. Un paso previo fue la realización de un diagnóstico del estado en que se encontraban los PEI de la ciudad con base en el cual se procedería a brindar asesoría y acompañamiento al proceso de renovación, evaluación y sistematización de los mismos. En este trabajo participaron activamente los Equipos Pedagógicos Locales, un enlace fundamental a la hora de articular la implementación de la política bajo las directrices más generales del PSE.

La evaluación

El nuevo ideario político y pedagógico del Plan Sectorial *Bogotá Una Gran Escuela* propuso modificar la manera como hasta el momento se había entendido la *calidad de la educación*, como un aspecto centrado en la evaluación de los aprendizajes, de la gestión y del desempeño docente.

Por tanto, era necesario desarrollar una acción integrada que vinculara la evaluación como un componente vital del currículo, al relacionarlo con las prácticas, los métodos de enseñanza y los contenidos. De allí el interés por querer romper el divorcio entre la evaluación y el currículo, en donde la primera era un asunto del nivel central, y el segundo, un tema propio de cada colegio. (J. Escobar, entrevista, 12 de julio, 2007)

En el fondo, esto significaba un problema mayor relacionado con la concepción misma de la pedagogía y de la educación. La directriz fue

una sola: transformar la utilización de la evaluación como medida de represión y mecanismo de control, y en coherencia con los postulados del Plan Sectorial, crear y fortalecer aquellos espacios de participación que permitiesen incorporar a los maestros en la construcción de una propuesta de evaluación articulada al currículo. Se buscó pues convertir la evaluación en un canal de información que mostrara el proceso de deliberación en torno al currículo en las escuelas.

La Secretaría de Educación SED convocó un grupo de académicos, investigadores, docentes y profesionales con trayectoria en el tema de la evaluación para construir las pruebas COMPRENDER,⁷² con el propósito de ampliar la mirada sobre el proceso evaluativo, sin reñir directamente con las Pruebas de Competencias Básicas (SABER) de responsabilidad del Ministerio de Educación. Las pruebas COMPRENDER se diseñaron para medir el capital cultural de los niños, niñas y jóvenes de Bogotá; pero sus resultados no se utilizarían para elaborar listas de los “mejores” o los peores” colegios, sino para construir una discusión entre los docentes y la comunidad educativa en general y así generar en la escuela una nueva cultura sobre la evaluación.

En este contexto se convocó una Mesa de Trabajo que articuló las propuestas de maestros, profesores de las Universidades Distrital, Universidad Nacional y Universidad Pedagógica Nacional, investigadores independientes y profesionales de la Secretaría. A través de un proceso participativo, en el que participó la comunidad educativa de diferentes colegios, se construyeron las pruebas COMPRENDER.⁷³ Se llamaron así porque con ellas se podía asociar los resultados con otros factores inherentes a las prácticas pedagógicas e indagar por lo que sucede con los aprendizajes. Mediante sus resultados cualquier interesado podía reflexionar e investigar sobre la manera como aprendían los estudiantes

72. http://www.redacademica.edu.co/redacad/export/REDACADEMICA/ddirectivos/evaluacion/pruebas_comprender/

73. Las pruebas COMPRENDER incluyeron las áreas de matemáticas, sociales, ciencias y lenguaje y se aplicaron dos tipos de pruebas para cada área, con enfoques distintos, de manera muestral, http://www.redacademica.edu.co/redacad/export/REDACADEMICA/ddirectivos/evaluacion/pruebas_comprender/

en la escuela. El interés principal fue que los maestros adquirieran una herramienta de trabajo para mejorar sus prácticas pedagógicas, en la medida en que la reflexión que generara el análisis de los resultados de las pruebas les iba a dar muchas luces para *comprender* lo que ejecutaban en sus prácticas pedagógicas.

Sin embargo, no bastaba con cambiar el concepto de la evaluación; además debía inscribirse en un escenario de retroalimentación permanente entendido no como un asunto terminal, sino experimental; para ello se puso en marcha un *Laboratorio de Evaluación*. Este ejercicio se consolidó con los *Lineamientos de Política en Evaluación* (2007).

Otro aspecto de hondas repercusiones en el proceso relacionado con la cultura de la evaluación fue el Decreto 230 de 2002⁷⁴ que, según la percepción y el análisis de un alto porcentaje de docentes y alumnos, afectaba la calidad de la educación no sólo en el orden distrital, sino en el nacional. En el marco del Plan Sectorial este asunto fue muy importante, pues a partir de esta normativa nacional se dinamizó la discusión en torno a los alcances de la escuela y su proceso formativo; fue además comprendido como una oportunidad para examinar las prácticas de evaluación de aula de manera pertinente. Se adelantaron encuentros con estudiantes, docentes y padres de familia en los que la temática central fueron los efectos, alcances y alternativas frente al citado decreto.

Fueron evidentes los logros obtenidos en la reivindicación de las voces de las personas que tradicionalmente se veían afectadas por diferentes prácticas y políticas educativas. La posibilidad de integración de docentes, padres de familia y estudiantes en una reflexión sobre el currículo y la evaluación, contribuyó a quitarle a la evaluación la función de control, para convertirla en una forma de reflexión sobre el quehacer

74. El decreto conocido como de “*promoción automática*” establece que al final de cada año el 95% de los estudiantes de un curso debía ser promovido de manera automática al año siguiente. Solamente podía repetir el año el 5% de aquellos que los hubieran perdido. Esta medida busca disminuir los altos costos que la repitencia masiva estaba generando, pues cada niño o joven remitente costaría el doble.

mismo de la práctica pedagógica, y a disminuir la brecha existente entre administración, comunidad y escuela.

Los ciclos y los campos de conocimiento

En consonancia con las acciones de los lineamientos de política relacionados con el mejoramiento de las condiciones de enseñanza y aprendizaje y el fortalecimiento de las instituciones educativas, la Sub-Secretaría Académica publicó en noviembre de 2006 el documento que definía los criterios y referentes para avanzar en una renovación curricular bajo la óptica de los colegios de excelencia. En dicho documento se establecieron,

(...) un conjunto de acciones concurrentes, que asumen la complejidad del fenómeno educativo: infraestructura, equipamiento, alimentación, salud, gratuidad, subsidios, transporte, ampliación de espacios de aprendizaje, evaluación, formación de educadores, derechos humanos, convivencia en la escuela.⁷⁵

En ese momento era inminente la necesidad de hacer un balance e identificar el estado de los colegios en materia de currículo. Se propuso articular áreas y disciplinas bajo la óptica del currículo como procesos de pensamiento, entendiendo el conocimiento como un todo. El trabajo se centró en indagar acerca de lo que los escolares necesitan cuando se piensa en lo matemático, en lo histórico, en lo científico y en lo comunicativo, y cómo tenían lugar los procesos de pensamiento. De allí la importancia de trabajar por ciclos y no por niveles.

Estas directrices de orden pedagógico se materializaron en el documento *Colegios Públicos de Excelencia para Bogotá* (2006). En este documento se estructuraron los campos de pensamiento: Científico y Tecnológico, Histórico, Matemático y Comunicación, Arte y Expresión. Ponerlo en

75. Colegios Públicos de Excelencia para Bogotá: Orientaciones para la discusión curricular según campos de conocimiento. Propuesta para el Ciclo de Educación Básica A – 3º a 6º. (2007), Bogotá, SED, p. 12.

práctica requirió de una reorganización interna a través de equipos de trabajo de base que trabajaron en tres frentes: educación inicial, educación básica y educación media. Se integraron los equipos de trabajo de cara al fortalecimiento del currículo y el redimensionamiento de la evaluación, vinculando al equipo que ayudó a construir las pruebas COMPRENDER; la evaluación se consideró desde una perspectiva investigativa profundizando así el proceso de construcción de los lineamientos.

Para el fortalecimiento del PEI y su renovación cuatro meses después, (marzo de 2007), se prepararon dos documentos con los cuales se le propuso a la comunidad educativa de la capital una discusión curricular centrada en el replanteamiento de los niveles y de las asignaturas, concebidos a manera de Ciclos y de Campos de conocimiento.

Se propuso reemplazar los niveles⁷⁶ por cuatro ciclos, conforme a aspectos clave del desarrollo de los escolares asociados a la edad.

Cuadro No. 3
Ciclos, edades y grados de la Educación Básica y Media

| Ciclo | Edad y grado inicial | Edad y grado final |
|-----------------|--|---|
| Primer Ciclo | niños y niñas de jardín (4 años) o transición (5 años) | Hasta 2º grado (7 u 8 años). |
| Ciclo Básica A | 3er. grado, a los 8 años aproximadamente | 6º. grado alrededor de los 11 años |
| Ciclo Básica B | Incluye 7º grado 12 años. | Incluye 9º grado 12 años. |
| Educación Media | Dos últimos años escolares (10º) normalmente se cursa hacia los 16 años. | 11º. Grado a los 17 años aproximadamente. ⁷⁷ |

76. Tradicionalmente los niveles en el sistema educativo han sido: preescolar, básica primaria (1º a 5º), básica secundaria (6º a 9º) y media (10º y 11º).

77. Secretaría de Educación SED, *Colegios Públicos de Excelencia para Bogotá: Orientaciones para la discusión curricular según campos de conocimiento*. Propuesta para el Ciclo de Educación Básica A – 3º a 6º. (2007), loc.cit.

En cuanto a los campos de conocimiento, los argumentos que los sustentan *planteaban la inconveniencia de*

*(...) la organización de currículos centrados en conceptos disciplinares que se traducen en una multitud de asignaturas dispersas, en las cuales predomina el dominio de lenguajes específicos sobre la capacidad de interrogar desde la experiencia el mundo real, para pensarlo con la ayuda de las disciplinas.*⁷⁸

La publicación de estas orientaciones curriculares por campos de conocimiento significó un punto de referencia para el enriquecimiento del debate de grupos de maestros, instituciones y, en general, comunidades educativas de la capital. El trabajo incluyó la elaboración de navegadores pedagógicos para el desarrollo de cada uno de los campos. Aproximarse a la transformación pedagógica con estos referentes requirió dejar de lado la tradicional elaboración y la aplicación de instructivos o cartillas que solamente ofrecían fórmulas.

La Secretaría de Educación SED concentró el proceso de mejoramiento y fortalecimiento del Proyecto Educativo Institucional PEI hacia la configuración de campos de pensamiento complejo que poseyeran el atributo de integrar y generar nuevas lecturas y apropiaciones de los saberes en la escuela.⁷⁹ Como bien se expresa en los documentos de referencia en el marco de los lineamientos de política, la pregunta por la pertinencia de los currículos conducía a un replanteamiento profundo de las formas como los niños y los jóvenes se relacionan con los saberes en la escuela, y propuso una visión de currículo entendido como *“la forma de acercar a niños y jóvenes al conocimiento”*.⁸⁰

78. Del pensamiento complejo ha hablado especialmente Edgar Morin, para hacer referencia a la necesidad de superar la visión fragmentada del conocimiento y relacionar de manera holística variables que van más allá de lo evidente. Cf. Schnitman, Dora Fried (1994), *Nuevos Paradigmas, Cultura y subjetividad*. Paidós. Buenos Aires.

79. *Ibíd.*, p. 13.

80. La convocatoria se extendió a las Universidades Nacional, Universidad Distrital y Universidad Javeriana, de Bogotá, D.C.

De este proceso iniciado en el año 2007 emergieron diversos interrogantes, por ejemplo, el cómo romper con la tradicional visión por asignaturas y resultados de aprendizaje. La disyuntiva fue desarrollar el proceso de tal manera que se experimentara en los colegios a la luz de una visión comprensiva de los procesos pedagógicos.

Durante el año 2007 la tarea se centró en la apropiación y la discusión por parte de los colegios oficiales de estos referentes y su puesta en escena en los contextos particulares de cada uno de ellos, apoyados por instituciones universitarias de reconocida trayectoria.⁸¹ Con ellas se hizo una reflexión que buscó ir más allá de las disciplinas y el usual listado de asignaturas que determinaba la secuencia y la gradualidad del currículo.

Con la propuesta de ciclos y campos de conocimiento, la Secretaría de Educación SED buscó problematizar los tiempos y los espacios a la hora de diseñar un plan de estudios, dejando abierta una discusión con la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) y las nueve áreas obligatorias. El esfuerzo no consistió simplemente en reordenar las asignaturas dispersas, sino en generar una propuesta de carácter pedagógico que permitiera la integración de aquellas.

Hacia una escuela para la reconciliación

Uno de los frentes de trabajo de la administración distrital, a la luz de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) fue reactivar y fortalecer los espacios y mecanismos de participación de las instituciones educativas de los colegios de la ciudad, en especial los relacionados con el gobierno escolar.⁸²

81. Consejo Directivo, Consejo Académico, la personería estudiantil y los consejos de padres, maestros y estudiantes.

82. SED. Dirección de Planeación (2006 k) – Proyecto 289 – *Derechos Humanos, Convivencia y Democracia en la escuela*. Versión 3.

La persistencia de distintas formas de violencia en muchas de las instituciones educativas, de irrespeto a los derechos humanos y en especial a los derechos de los niños se conjugó con la ausencia de procesos participativos, democráticos y de representación, así como la existencia de una noción de participación que restringía el papel de los estudiantes y los padres de familia.⁸³

La agudización de la violencia en la escuela suscitó la necesidad de formular un proyecto que promoviera la enseñanza y la vivencia de los derechos humanos, el avance en la profundización de la democracia y la participación escolar y el fortalecimiento de procesos de construcción colectiva y empoderamiento de los espacios de participación de la comunidad educativa consagrados en la ley.

Para atenuar estos efectos se promovieron varias estrategias, entre ellas, la creación de la *cátedra de derechos humanos y pedagogía de la reconciliación* en las instituciones educativas oficiales; el fomento y consolidación de instancias y mecanismos de mediación para garantizar la convivencia democrática en la escuela y poner en práctica los mecanismos y procesos de participación escolar.⁸⁴ La promoción de la democracia escolar y la gobernabilidad se centró en tres campos de acción: Derechos Humanos, Convivencia y Participación.

Los Equipos Pedagógicos Locales analizaron el estado en que se encontraban las relaciones en el interior de la escuela y entre los diferentes estamentos; allí se identificaron las principales dificultades en las relaciones de la escuela con la comunidad y se revisaron los manuales y pactos de convivencia. Con estos insumos se desarrolló un *Programa de Formación Permanente de Docentes en derechos humanos* además de otros procesos de formación a los diferentes estamentos del gobierno escolar. Fue muy

83. Secretaría de Educación Distrital, *SED Derechos Humanos, Convivencia y Democracia en la Escuela* –...op.cit

84. SED - Dirección de Gestión Institucional (2005d). Proyecto: *Conflictos escolares, democratización y fortalecimiento de los PEI*. Subproyecto: Personeros y líderes estudiantiles.

claro el esfuerzo por vincular a este trabajo a diferentes instancias que apoyaban en la ciudad procesos de orden democrático y participativo, de veeduría y vigilancia de la función pública (i.e. Personería y Veeduría Distrital). Estas entidades, en compañía de la Secretaría de Educación SED, contribuyeron a la formación de personeros estudiantiles.

La Secretaría a su vez contrató a organizaciones no gubernamentales para la formación de líderes estudiantiles; se realizaron talleres para la formación de los precandidatos a las personerías, en donde se clarificaron sus funciones en el marco del derecho y del deber. En el año 2005 se orientó la constitución de los consejos estudiantiles en todos los colegios y se llevó a cabo la formación de estudiantes representantes para el gobierno escolar, con la finalidad de que asumieran sus funciones con idoneidad, de acuerdo con el papel que se les asignaba.⁸⁵

Gracias a estos esfuerzos y a los procesos de formación con ONG, universidades y otras instancias, se avanzó en la constitución de mesas locales y distritales de estudiantes que se reunían cada mes. Ya en el año 2007 estaban en funcionamiento las mesas locales que trabajaron temas relacionados con solución de conflictos. De allí se identificaron estudiantes que se vincularon a trabajar como monitores apoyando el proceso desde la Subdirección de Gestión e Integración Institucional. (J. Nieves, entrevista, 22 de junio, 2007).

El tratamiento y la solución pacífica de los conflictos sólo era posible si se construían ambientes que tuvieran como proceso y como punto de llegada el ejercicio cotidiano de la convivencia. En esta misma vía se fortalecieron las mesas de padres y madres de familia, de coordinadores y de orientadores para favorecer así la participación en la solución de los problemas de las localidades y para avanzar en propuestas en torno a la resolución de conflictos y la democratización de la vida escolar. Lo anterior acaeció en medio de las múltiples tensiones generadas por el

85. Ver el Acuerdo 125 de 2004 del Concejo de Bogotá, que promueve la enseñanza de los derechos humanos y la pedagogía de la reconciliación y la Resolución 4124 de 2005, emitida por la Secretaría de Educación Distrital SED, con la que se crea el Comité Distrital de Convivencia y Solución de Conflictos.

proceso de integración institucional (iniciado durante el año 2003), el cual conllevó a rupturas entre los diferentes sectores de la comunidad educativa.

Con estos proyectos la Secretaría de Educación Distrital concibió asignarles un lugar visible al Comité de Convivencia y a su carta fundamental, el *Manual de Convivencia*, buscando superar la tradición muy generalizada en la que el control y la vigilancia eran su ocupación prioritaria; fue necesario reiterar el sentido formador de dicho Comité, desde donde se promovieran nuevas formas de encuentro y regulación de las relaciones en una convivencia que debía tener como prioridad el reconocimiento de la dignidad humana.⁸⁶

La propuesta de *Reinvención de la Escuela* (2006) quiso pensar las relaciones, la convivencia y la democracia en la escuela desde la ética del cuidado, la seguridad y el buen trato. El propósito fundamental era crear un ambiente de respeto y tranquilidad en las relaciones de todos los miembros de la comunidad educativa. Dichas relaciones y ambientes se manifestarían en un menor índice de conflictos, pero sobre todo en una dinámica de diálogo y respeto. Una comunidad identificada con unos objetivos comunes adquiriría un fuerte sentido de pertenencia con la institución y participaría activamente en las diversas actividades que contribuyeran al desarrollo colectivo.

Desde comienzos de la administración se organizaron encuentros, algunos de ellos masivos, para convocar a los jóvenes, con miras a comprometer a los diferentes actores en hacer realidad estas estrategias; en el año 2006 participaron más de setenta mil personas en dichos encuentros. Los temas tratados en los encuentros se refirieron a: identidad; sexualidad; perspectiva de género y participación en el ámbito de la política pública; todos ellos asociados con la inclusión y la política de juventud propuesta en el Plan Sectorial de Educación.

86. Ver: Secretaría de Educación Distrital SED, (2004a) *Lineamientos de Política para la Formación de maestras y maestros 2004-2008*. Subdirección de Formación Docente. p. 3., Bogotá, D.C.

Se dispusieron mesas locales de jóvenes y se generaron procesos de formación de sus miembros, bajo la figura de cabildantes menores y personeros; en este proceso participó el Concejo de Bogotá. Se exploraron formas diferentes o no convencionales de participación, por fuera incluso de los organismos escolares. En este contexto surgió el proyecto *Inventudes*. Grupos de jóvenes graduados del grado 11 se vincularon al proyecto en calidad de monitores para profundizar su formación política y adelantar investigaciones que exploraban los imaginarios y las actitudes de sus pares. El proyecto contó con la presencia de más de diez y seis mil jóvenes; el trabajo lo coordinó un equipo de tres profesionales, los monitores y un grupo de sesenta muchachos apoyaron las actividades en los colegios: conseguían un agente en el colegio, se reunían para hacer los instrumentos, los aplicaban y sistematizaban las respuestas.

Inventudes es como un espacio de participación juvenil donde nosotros podemos decir lo que pensamos y hacernos preguntas de nuestras propias realidades y preguntárselas a otros jóvenes a ver que piensan, para nosotros es bastante personal y un punto de encuentro con nuestros amigos ... Aprender a investigar ha permitido comprender que cuando uno se responde una inquietud, una pregunta, se hace investigación sobre hechos reales que pasan y le pasan a uno mismo, que enseña otras relaciones, con quienes son diferentes y de otras calidades. (L. Rodríguez, entrevista, 16 de abril, 2007)

La política de juventud del Plan Sectorial de Educación PSE se articuló a las políticas de juventud del Distrito, al grupo de *Jóvenes sin indiferencia* y a las prioridades definidas en torno a la articulación de la educación media con la técnica y la superior.

3.4 La cualificación de los maestros

La cualificación y el mejoramiento profesional de los maestros en ejercicio representaron elementos centrales de la política sectorial en educación. El giro planteado, según los actores y partícipes de este proceso, fue radical con respecto a las administraciones anteriores y fue fundamental en el Plan Sectorial. Tal y como lo manifestaron sus responsables, el asunto era oponer a una concepción que entendía al maestro como recurso humano, otra en

la cual primaban sus condiciones social, política e intelectual. El propósito fue el de reconocer y tratar a los educadores como actores principales de la enseñanza, propiciando el buen trato y el reconocimiento de su labor profesional en razón del papel social que desempeñan.⁸⁷ El *Plan Sectorial de Educación* desempeñó un papel fundamental en la revaloración de la profesión de los maestros en el ámbito de las políticas públicas:

(...) la labor de los maestros, maestras y directivos está enmarcada en una concepción de profesión docente que la relaciona principalmente con un compromiso incuestionable con la autoformación, con el interés por mejorar permanentemente la educación que se ofrece a la niñez y a la juventud, y con la disposición de los maestros y maestras de vincularse a equipos y colectivos de trabajo, con el fin de compartir saberes y buscar de manera concertada la solución a las dificultades que eventualmente se deban enfrentar en el colegio y en la localidad.

El tipo de formación de maestros y maestras que propone la SED para el período 2004-2008 se orienta hacia la recuperación de la voz de maestras, maestros y directivos; hacia el fortalecimiento de la profesión docente a través del enriquecimiento del saber y del horizonte conceptual del maestro como pedagogo; y hacia la recuperación de la certeza sobre el valor y la importancia de sus aportes a las reformas que la educación necesita. (SED, 2004:4)

Este enunciado de política se tradujo en acciones específicas de mejoramiento, relacionadas con la oferta de los *Programas de Formación Permanente de Docentes*, por un lado, y con el fortalecimiento de redes de maestros como instancias alternativas de formación, diferentes a la acreditación, por el otro. Era imperativo romper con el aislamiento de los maestros y motivar un trabajo colectivo, como principio de cohe-

87. SECAB: <http://www.convenioandresbello.org/cab8/index.php>;
ACAC: <http://www.acac.org.co/home/>;
FUNDALECTURA: <http://www.fundalectura.org/servlet/com.ebmax.view.portal.home>;
CÁMARA COLOMBIANA DEL LIBRO: <http://www.camlibro.com.co/eContent>

sión y una alternativa concreta para generar interlocuciones, debates, producción y confrontación de saberes. Los *Programas para la Formación Permanente de Docentes PFPD*, pero en particular las redes, retomaban esta vía: la del trabajo colectivo como alternativa para reforzar la construcción y la reconstrucción permanente del acto educativo. Por ello tomó fuerza la estrategia de redes como soporte del trabajo pedagógico.

(...) más que de red en sí misma, el acento hoy está en hablar de organizaciones de saber pedagógico que las legitimen y fortalezcan. Todo ello ha permitido explorar otras estrategias para la formación de los maestros, ampliando el horizonte de su cualificación: Hoy también se reconocen seminarios de actualización, diplomados dirigidos a] colectivos de maestros por institución, que se interesan por la continuidad de la problematización de diversos saberes a través de la lente escolar. (MT. Gutiérrez, entrevista, 2 de abril, 2007).

Sin embargo, persistieron las dificultades ligadas a diversas concepciones sobre la escuela, sus procesos y sus rituales, tanto en la perspectivas del conocimiento que impulsa como en el requerimiento de horarios que para el caso de muchos maestros no favorecían la cultura de la investigación; simultáneamente otros tantos docentes lograron a través de su participación en eventos de socialización, en la consolidación de sus colectivos y grupos académicos producir una importante memoria documental (escrita, sonora y audiovisual, de gran importancia). La dificultad que los maestros generalmente manifiestan para escribir también se fue superando.

A veces se ve que los PFPD están desligados de sus directos beneficiarios, pero ahora cada vez se ven más ligados a los PEI, a las instituciones, a los jóvenes, in situ a sus prácticas y experiencias; se ve cómo también la universidad va a la escuela y la escuela a la universidad. (B. Bustamante, entrevista, 27 de junio, 2007)

Para buscar el apoyo institucional en la propuesta de formación permanente de docentes, se buscó el apoyo de las universidades públicas.

(...) se crearon tres grandes convenios: Universidad Distrital, Universidad Nacional y Universidad Pedagógica (...) La Cátedra

de Pedagogía se consolida a partir de la Cátedra Manuel Ancizar de la Universidad Nacional, cuya vicerrectoría, en cabeza de Fernando Viviescas, indujo el montaje sobre la actual Cátedra. Con las Universidades Distrital y Pedagógica se redimensionaron también los procesos de formación de maestros, el compromiso social con la educación, y los espacios para retroalimentar los Semilleros de Investigación (...). (B. Bustamante, entrevista, 27 de junio, 2007)

La formación de maestros se fortaleció a través de convenios con instituciones del sector privado y con empresarios y organizaciones no gubernamentales con la educación como tema central en sus agendas. Entre otras entidades que apoyaron este programa se destacan, la Universidad de los Andes, con el proyecto *Pequeños Científicos* y la empresa Gas Natural. Durante el año 2007 rectores y coordinadores de las Localidades 19 y 11 de colegios en convenio se vincularon a un programa de formación con la Universidad Javeriana y Gas Natural para mejorar sus procesos pedagógicos; se contó además con el apoyo de la Secretaría del Convenio Andrés Bello SECAB, la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia ACAC, FUNDALECTURA y la Cámara Colombiana del Libro⁸⁸, entre muchas otras instituciones. (C. Ortiz, entrevista, 28 de marzo, 2007)⁸⁹

-
88. Entre los años 2004 y 2006 se formaron un total de 9.407 maestros en diplomados, maestrías y programas de formación permanente por áreas temáticas y redes. Adicionalmente, más de mil docentes de inglés recibieron formación en este idioma y habían ingresado por concurso más de 6.400 docentes para garantizar la educación de los estudiantes de la ciudad. La Secretaría apoyó con recursos a los maestros de la ciudad para continuar estudios de Maestría y Doctorado, además de la asignación de recursos para garantizar su participación en eventos académicos y culturales a todo nivel.
89. Revista *Educación y Ciudad*, No. 6 (2004) *Cátedra de Pedagogía: Bogotá, una gran escuela* IDEP, Dic., No. 7 *Bogotá una gran escuela: experiencias nacionales e internacionales*, (2005) IDEP, Octubre, No. 8 *Ciudad educadora: experiencias nacionales e internacionales*, (2005) IDEP, Noviembre., Bogotá, D.C. www.idep.edu.co

La cualificación de los maestros incorporó dos Cátedras, la *Cátedra de Pedagogía* y la *Cátedra de Derechos Humanos*, que irrumpieron en la ciudad como escenarios de formación no convencional e importante incidencia en el gremio de maestros y la comunidad educativa en general. La primera se propuso como ámbito para hacer visible el Plan Sectorial de Educación, la segunda significó una instancia generada por el Concejo de la ciudad y articuló las propuestas centrales del Plan Sectorial en derechos humanos.

La Cátedra de Pedagogía, formación permanente en contexto de ciudad

La Cátedra de Pedagogía fue pensada como una formación en el contexto de la ciudad y para la ciudad y se reconoce que marcó el sello de la administración en lo que respecta a la formación de maestros, más allá de los cursos de actualización. La Cátedra incorporó diferentes modalidades de acción que buscaron desbordar la sola presentación magistral. Sin embargo, las sesiones presenciales fueron fundamentales y de amplia aceptación, si se tiene en cuenta la alta concurrencia de docentes e investigadores interesados en temas educativos.

La Cátedra de Pedagogía como estrategia formativa incluyó diversas modalidades de trabajo, a saber: conferencias magistrales, seminarios y simposios, talleres, jornadas pedagógicas y recorridos. Posteriormente se homologó a un *Programa de Formación de Docentes* que otorgó créditos para ascenso en el escalafón a los maestros participantes.

Cuadro No. 4
La Cátedra de Pedagogía (2004-2007)

| Año | Cátedra |
|------|---|
| 2004 | Bogotá, Una gran escuela |
| 2005 | Experiencias nacionales e internacionales sobre ciudades educadoras |
| 2006 | Bogotá, pedagogía viva |
| 2007 | Una ciudad al alcance de los niños |

En su primer año (2004), la Cátedra tuvo como énfasis la pregunta por la ciudad, en 2005 se conocieron experiencias de ciudades educadoras en el mundo.⁹⁰

(...) el año pasado (2004) la reflexión sobre la ciudad desde la perspectiva histórica contó con la participación de Fabio Zambrano; la perspectiva semiológica, con Pérgolis y con Armando Silva; arquitectónica y urbanística, con Fernando Viviescas; desde el punto de vista de la comunicación, con Jesús Martín Barbero; desde el punto de vista de las culturas juveniles, con Martha López. Este año (2005) se dedica a presentar experiencias de ciudades educadoras, Sao Paulo, Turín, Barcelona, Rosario, Victoria, México, un panorama amplio de académicos, de gente muy reconocida en eso. Vino una asesora de la Secretaria de Educación de Sao Paulo a contarnos la experiencia de esa ciudad, también nos visito la coordinadora de la Red Latinoamericana de Ciudades Educadoras de Rosario, y la Secretaria técnica de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras... gente muy reconocida en el tema, eso le da mucha altura a la Cátedra y los maestros lo reconocen y lo ven. (A. Álvarez, entrevista, octubre, 2005)

Durante los años 2006 y 2007 se le dio importancia en forma destacada a las experiencias nacionales, de carácter institucional, que ponían de presente alternativas formativas dirigidas a los niños, niñas y jóvenes. La *Cátedra de Pedagogía* se instauró para asumir la ciudad como entorno, como agente y como contenido de la educación, una oportunidad para que los maestros y maestras se aproximaran a ella de forma diferente. Implicó la posibilidad de darle un nuevo significado al compromiso de sus habitantes y la decidida participación de todos y todas en la transformación de las dinámicas tanto de la ciudad como de las prácticas

90. Revista *Educación y Ciudad*, No. 6 (2004) *Cátedra de Pedagogía: Bogotá, una gran escuela* IDEP, Dic., No. 7 *Bogotá una gran escuela: experiencias nacionales e internacionales*, (2005) IDEP, Octubre, No. 8 *Ciudad educadora: experiencias nacionales e internacionales*, (2005) IDEP, Noviembre., Bogotá, D.C. www.idep.edu.co

pedagógicas de sus instituciones educativas. Además, ella se propuso ejercer influencia sobre los imaginarios de la ciudad e insinuó una mirada diferente de sentir, participar y actuar pedagógicamente en ella, con los niños, niñas y jóvenes como sus principales actores.

La Cátedra de Derechos Humanos: un horizonte de política

Los derechos humanos, conjuntamente con el fortalecimiento del currículo representó la base del trabajo programático hacia los cuales se debía dirigir la formación de los docentes. El énfasis se enmarcó en el Plan de Desarrollo de la ciudad, que se refería a la reconciliación y el perdón. Paralelamente, el Concejo de Bogotá (Acuerdo 125 de 2004) creó la *Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación en Bogotá*, para todos los colegios oficiales y privados, reglamentada en el Decreto 024 de febrero de 2005. La Secretaría de Educación Distrital Sed asumió esta responsabilidad, tal como lo ordenaba el artículo 4° del Acuerdo.

La *Cátedra de Derechos Humanos* supuso una relación estrecha con la formación de maestros docentes, pues ellos se concebían como los principales socializadores de éste componente. Con la participación de la Universidad Pedagógica Nacional y la Universidad Central se dictaron diplomados en Derechos Humanos a los docentes, quienes conocieron la literatura sobre el tema, para compartirla luego con los demás miembros de la comunidad. Al final de cada diplomado, los participantes prepararon un proyecto teórico y práctico, documento que fue presentado en la SED a través de ejercicios lúdicos como la danza y que se materializó en los diferentes colegios a los cuales pertenecían los graduados.

En el año 2005 se conformó de una Red promotora en Derechos Humanos, con el fin de que la Cátedra adquiriera una base sólida dentro de cada localidad; la red se integró con maestros, profesionales del nivel central de la Secretaría y un determinado número de padres de familia y estudiantes. Allí se debatieron asuntos que afectaban la convivencia o que amenazaban de forma directa o indirecta la libre promoción de los derechos humanos; se compartieron experiencias y se expresaron

alcances y dinámicas de los proyectos en Derechos Humanos de cada colegio por localidad. Para ayudar a ese trabajo se creó una página Web especializada, destinada a la interacción con los docentes.⁹¹

La Cátedra se complementó con actividades lúdicas para sensibilizar a la comunidad educativa; en el año 2005, por ejemplo, se organizó un Ciclo de Cine con la proyección de veintidós películas y con la participación de maestros, padres de familia y estudiantes; al final de la proyección participaron en una charla sobre Derechos Humanos. Posteriormente las proyecciones fueron realizadas directamente en los colegios y lideradas por los maestros y maestras de los diplomados. En el año 2006 se dio inició al ciclo de *Maestrarte*, un programa desarrollado con la Universidad Central dirigido a orientar el ejercicio lúdico en la cultura de los Derechos Humanos; de esta forma se comprendía el proceso desde múltiples dimensiones artísticas, ya fuera a través de la música, la danza, el cine o recorridos históricos por la ciudad que relacionaran los Derechos Humanos con la realidad.

En el año 2007 se creó el *Comité Interinstitucional de Educación en Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación*. Lo integraron un representante de cada una de las entidades distritales y organismos de control que desarrollaran programas de esta naturaleza, con el fin de articular, fortalecer, hacer seguimiento, monitorear y racionalizar los propósitos y los resultados en la gestión de Derechos Humanos; lo coordinó la Secretaría de Educación SED y a él fueron invitados el Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, el Comandante de la XIII Brigada, y las instituciones públicas del orden nacional que promovían los derechos humanos. Entre otras funciones, tenía que hacer las veces de un Observatorio Permanente; la coordinación de esta actividad se le encargó al IDEP.

91. http://www.redacademica.edu.co/redacad/export/REDACADEMICA/proyectos_pei_2005/proyecto_8/sub_2.html

3.5 A contener la indiferencia: estrategias para la inclusión

El reconocimiento de la población vulnerable dentro del sector educativo y las posibilidades abiertas hacia su empoderamiento como actores de política formó parte central de las líneas de política del Plan Sectorial, en correspondencia con una meta del Plan de Desarrollo: atajar la indiferencia social como un principio de acción pedagógica e incorporando diversas estrategias que permitieran la inclusión a partir de la escuela.

Construir una ciudad sin indiferencia pasó necesariamente por dar mayor importancia a los niños y niñas como sujetos de derecho en sus entornos familiares, escolares, barriales y ciudadanos, garantizando en su vivencia el ejercicio y la garantía de sus derechos fundamentales. La política de infancia abordó los múltiples factores asociados a su situación de vulnerabilidad (pobreza, maltrato y desconocimiento de sus garantías, entre otras), con el fin de promover el reconocimiento de los derechos de los niños y las niñas.

Desde esta directriz la educación desempeñó un papel fundamental, tanto en la configuración de las estrategias de inclusión como en la definición de la política de infancia, en la medida en que operó como dispositivo social y cultural para crear ambientes favorables para la permanencia en la institución escolar y para la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes. La experiencia sembró las bases para un trabajo intersectorial y colegiado entre la Secretaría de Salud, Secretaría de Integración Social, el ICBF y la SED, propiciando una acción conjunta en pro de la infancia de Bogotá.

En lo que respecta a los proyectos dirigidos hacia las poblaciones vulnerables (personas en situación de desplazamiento, afro descendientes, indígenas, jóvenes, personas en situación de discapacidad y talentos excepcionales), existieron varias posibilidades que permitieron acciones dirigidas a nuevos aprendizajes sociales, éticos, pedagógicos y políticos, las cuales tuvieron como territorio de encuentro y referencia a la escuela.

En el marco del derecho a la educación, la política de inclusión resultó estratégica para dar lugar a sinergias y acciones articuladoras entre las diferentes instituciones del Distrito. Este no fue solamente un deseo: en el contexto programático implicó la asignación y la distribución de recursos de inversión, conjuntamente con la disposición institucional para el reconocimiento individual y colectivo de la escuela. Las nociones de *diversidad y sociedad inclusiva* incluyeron a la escuela puesto que definieron el problema de cómo integrar a la población tradicionalmente excluida de ella.

La Secretaría de Educación emprendió un esfuerzo por diseñar una política de atención a la población con discapacidades y por ganar mayores niveles de participación ciudadana en dicho compromiso. En el caso de las estrategias para la inclusión, se buscó abandonar el tradicional enfoque compensatorio, para reemplazarlo por una mirada integral, que no sólo propusiera suplir necesidades básicas, sino que además ofreciera propuestas culturales, deportivas y artísticas que promoviera a ésta población hacia una ciudadanía plena.

El problema de la inclusión, como el de cualquier sector poblacional, no es un asunto exclusivo de una entidad o de una instancia de gobierno particular. En consecuencia, la Secretaría de Educación SED, conjuntamente con la Secretaria de Integración Social, atendió a la población en estado vulnerable de manera prioritaria y en cualquier momento del año. De hecho, en el proceso de ordenamiento de la matrícula, año tras año, los primeros niños que entraban al sistema educativo eran los que llegaban remitidos por la Secretaria de Integración Social, niños que procedían de grupos vulnerables, niños trabajadores o explotados o abusados sexualmente.⁹²

92. Se destaca en ésta acción, por una parte, la organización de la gestión en las localidades a través del esfuerzo conjunto entre la SED, las Secretarías de Salud y de Integración Social, las orientadoras de los colegios, los gerentes de los Hospitales, los gerentes de los CADEL, las subdirecciones locales de integración social, todo ello con miras a organizar los equipos que ejecutan las políticas en cada una de las localidades. Entrevista a Olga Izasa. Directora de la Secretaría de Integración Social, marzo de 2007.

3.6 Aprender la Ciudad: el Programa Escuela-Ciudad-Escuela -ECE-

A través de este programa se concibió a la institución educativa como territorio de encuentro y superficie desde el cual se pudiese advertir la gran diversidad de espacios de aprendizaje ofrecidos por una metrópoli como Bogotá. La escuela fue vía para aprehender la ciudad, y viceversa.

El programa ECE se incluyó dentro del Plan de Desarrollo de la ciudad y orientó uno de los lineamientos de política del Plan Sectorial. La transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza ligada a la experiencia y a los contextos culturales diversos implicaba democratizar el acceso al conocimiento más avanzado y garantizar el derecho a la ciudad.

Para su formulación se tuvieron en cuenta cuatro aspectos:

- El primero hizo referencia a una de las siete recomendaciones de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo (1995), una de las cuales fue desescolarizar la educación ciudadana a través de fórmulas que permitieran vincular más estrechamente el sistema escolar con su entorno sociocultural e impulsar y difundir los programas de ciudad educadora. Este precepto hizo eco de la tesis planteada ya por Edgar Faure a principios de los años 70 del siglo XX, en su libro *Aprender a Ser*, sobre lo que él entendía como ciudad educativa
- El segundo aspecto estuvo relacionado con el Plan Decenal de Educación 1996-2005, en donde la opción por promover e impulsar la ciudad educadora para la educación extraescolar figuró dentro de los 10 objetivos nacionales para alcanzar en el decenio. Un propósito que en su momento lideró Abel Rodríguez, en su calidad de gerente del Plan, y que concretó en su gestión como Secretario de Educación. El marco de referencia de esta tesis se sustentó en la Carta de Ciudades Educadoras y la constitución de la Asociación en Barcelona en el año de 1990.
- El tercer elemento relacionado, tuvo un carácter local y se materializó en el decreto del alcalde Jaime Castro por el cual se de-

claró Bogotá como ciudad educadora (Decreto 576 de 1992). Una declaración formal apenas, que brindaba un marco jurídico, pero que no tuvo mayor eco en las políticas públicas y las acciones de gobierno de la ciudad.

- Y un cuarto aspecto, relacionado con el Programa Bogotá Te Enseña, de la SED (1997), a través del cual se apoyaron instituciones educativas para la realización planeada y organizada de salidas pedagógicas, complementada con el paquete didáctico Museos abiertos, Bogotá para los estudiantes y el Navegador Pedagógico Urbano.⁹³

La especificidad del Programa ECE dentro del Plan Sectorial 2004-2008 se vio ratificada por el interés del gobierno distrital en garantizar el derecho a la ciudad. Así fue descrito por el Secretario de Educación:

Bogotá, es por excelencia un centro cultural, entiendo por cultura, toda la maravillosa creación humana, pero nuestros niños y nuestras niñas, nuestros jóvenes no han tenido siempre en el sistema educativo de la ciudad la oportunidad de acceder a esa riqueza cultural. De alguna manera les ha sido negada, no obstante les exigimos a esos niños y esas niñas y a esos jóvenes un compromiso con la ciudad, un sentido de pertenencia, pero cómo querer la ciudad, cómo comprometernos con la ciudad desde la temprana infancia, si no se nos da la oportunidad de vivir esa ciudad, conocerla, de habitarla, de sentirla, de hacerla nuestra.

Eso es lo que queremos hacer con nuestro Plan Sectorial de Desarrollo Educativo, queremos tener como horizonte la idea de que la

93. Cabe anotar que las experiencias anteriores al Programa ECE estaban concentradas en la primaria, pero desde el año 2004 se extendió a todos los niveles de educación básica y media. El Navegador Pedagógico de Bogotá es una herramienta donde se relaciona información detallada sobre 1.300 escenarios a donde los maestros pueden ir con sus estudiantes a realizar visitas y expediciones pedagógicas. Esta herramienta, que se encuentra disponible en medio impreso, digital y electrónico, además de describir con detalle lo que se puede aprender en cada escenario, sugiere alternativas metodológicas para trabajar antes, durante y después de las visitas.

ciudad es escenario educativo, es escenario de formación que debemos aprovechar, al cual debemos llevar masivamente a nuestros niños y niñas, y a nuestros jóvenes, y eso es lo que vamos hacer.

Nuestro programa bandera, nuestro programa pedagógico bandera del Plan Sectorial de Desarrollo Educativo, escuela ciudad - ciudad escuela, pretende esencialmente dos cosas:

Una, ofrece a los niños oportunidad de un goce recreativo, sensible, más humano de su tiempo libre; transformar o reemplazar esa soledad que caracteriza a nuestro niño, no solamente a los niños de estrato 1 y 2, también los de estratos 3, 4, 5 y 6, que viven en la soledad, necesitan una relación con la cultura, con la ciudad.

Entonces vamos a programar, con el apoyo de las organizaciones artísticas y culturales en primer lugar, de la SDCT, del IDR D, del Ministerio de Cultura⁹⁴, de las universidades, de las facultades de arte, de las escuelas de tecnología, en fin, muchas actividades para que por lo menos un par de horas, en el tiempo extraescolar o en el tiempo libre, puedan nuestros niños tener una oportunidad de vida diferente a aquella de la soledad.

En segundo lugar, queremos que las instituciones educativas, encabezadas por nuestros rectores y rectoras, se comprometan a crear decenas de escuelas, de clubes, de centros, de grupos artísticos, culturales, científicos, deportivas, ambientales etc., en las cuales puedan participar nuestros estudiantes.

Entonces les ofrecemos la oportunidad, en primer lugar, de estar acompañados, de estar viviendo un ambiente diferente y al mismo tiempo de decirles a los niños que vayan a una clase de música, invitémosles a oír música o a hacer música, no se trata de que los

94. SDCT: <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/>;
IDRD: <http://www.idrd.gov.co/www/index-513.jsp>;
Ministerio de Cultura: <http://www.mincultura.gov.co>

niños vayan a aprender pintura, invitémosles a que vayan a ver pintura.

Se trata de romper esas fronteras curriculares que vuelven la escuela aburrida, que no entusiasman sobre todo a nuestros jóvenes, que no los convocan a buscar lo nuevo, lo desconocido.⁹⁵

El Programa ECE propuso que la escuela modificara sus estructuras, sus currículos, sus tiempos, sus espacios y sus relaciones, al ofrecer condiciones para que niños y jóvenes tuvieran otras formas de aprender; para que los docentes pudieran encontrar nuevas formas de enseñar; para que la escuela superara su aislamiento del entorno social y cultural y para que el tiempo libre de los niños y jóvenes se convirtiera en un tiempo útil para el aprendizaje y el conocimiento, la creación, la recreación y el crecimiento personal y familiar. Y finalmente, para que el acceso a los bienes de la cultura, la ciencia y la tecnología se llevara a cabo en un contexto de equidad.

Los niños reciben las llaves de la ciudad

Muchos fueron los eventos y las actividades desarrollados en torno al Programa ECE; quizás uno de los más simbólicos fue el que se cumplió el viernes 11 de mayo de 2005, un acto simbólico en el cual el Alcalde Garzón tenía prevista una entrega de las llaves de la ciudad. El acto se realizó en la Plaza de Bolívar, donde lo esperaban más de 2500 estudiantes de todas las localidades, empresarios, organizaciones sociales y no gubernamentales, miembros del gabinete y representantes del mundo cultural, artístico y de la pedagogía. El protagonista central de aquel acto no fue un individuo en particular, sino una multitud encarnada en el conjunto de estudiantes de los colegios oficiales del Distrito Capital convocados a un ritual en el cual su Alcalde les entregaba las llaves de la ciudad. Así lo expresó en su momento, Bred Alexander Pardo, estu-

95. Intervención Secretario de Educación doctor Abel Rodríguez Céspedes. IX Foro Educativo Distrital (2004).

dante de 7° grado del Colegio Distrital OEA, quién recibió de manos del Alcalde Lucho Garzón las llaves de la ciudad:

Yo estoy aquí en esta tarima, en representación del millón de estudiantes que tiene Bogotá. Este es un acto de compromiso tanto de nosotros como de los dirigentes, con el cual todos nos vamos a hacer partícipes de esta ciudad (...) Este es el símbolo de una ciudad que nos había sido negada para aprender.⁹⁶

De esta manera se ratificó que la ciudad abría sus puertas a la educación y los colegios estaban invitados a generar múltiples travesías y aventuras expedicionarias en el interior de la ciudad, como una estrategia para reconocer los entornos físico, cultural, deportivo, recreativo y social que Bogotá ofrecía como escenarios de conocimiento. A las palabras del alumno, el Alcalde reiteró el pacto ya anunciado en su Plan de Gobierno:

La ciudad está abierta para que se apropien de ella y se la tomen en forma pacífica. Lo que queremos es que los estudiantes conozcan que el aprendizaje está en todo lado. En el Jardín Botánico, en el Planetario, en la ciudad deportiva, en la ciudad cultural.⁹⁷

Con este acto se llevó a cabo la presentación del *Programa Escuela Ciudad Escuela* con una convocatoria a todas las organizaciones y empresas, colectivos de maestros y demás agentes promotores de la educación para articular esfuerzos que permitiesen acercar la oferta educativa y cultural de la ciudad a la escuela, y viceversa.⁹⁸

96. [www.bogota.gov.co/portel/libreria/doc/BOLETIN EDUCACIÓN LUCHO.doc](http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/doc/BOLETIN_EDUCACION_LUCHO.doc)

97. *Ibíd.*

98. La SED, a través del Programa ECE, distribuyó un material en el cual se presentaba el Programa, los objetivos, las estrategias, los ejes temáticos y las modalidades de inscripción, material en el cual se incluía la llave en físico y el Acta de compromiso entre la ciudad y la escuela.

Para garantizarles a los maestros la posibilidad de incursionar en la diversidad de espacios de aprendizaje ofrecidos por la ciudad, se convocó a las instituciones educativas a diseñar recorridos urbanos para la apropiación del conocimiento latente en la ciudad por parte de los niños, niñas y jóvenes. Se organizaron las *expediciones pedagógicas*, una serie de actividades estructuradas y articuladas al currículo que desarrollaba un grupo de estudiantes en compañía de sus docentes en uno o más escenarios de la ciudad (la *escuela va a la ciudad*), o que se realizaban en las instalaciones del colegio bajo la orientación de un actor de la ciudad que compartía su saber (la *ciudad va a la escuela*). Esta segunda modalidad buscó el fortalecimiento de los programas curriculares mediante la apertura de las puertas de la escuela a las empresas, organizaciones culturales, sociales e instituciones estatales, para que socializaran con estudiantes y maestros sus conocimientos, saberes y experiencias que resultaran útiles para mejorar el trabajo académico y formativo de la institución escolar.

Alrededor de las *expediciones* se desarrollaron diferentes temas y contenidos curriculares, los cuales se agruparon en los siguientes ejes temáticos: *Ciencia y Tecnología, Ecología y Medio Ambiente, Recreación y Deportes, Artes y Cultura Urbana, Historia y Patrimonio*. Estos ejes proporcionaron a los maestros y maestras la posibilidad de organizar rutas expedicionarias partiendo de las necesidades y los intereses de aprendizaje de los y las estudiantes, de manera que el aprovechamiento de la riqueza cultural, educativa y recreativa que ofrecía la ciudad como escenario de conocimiento fuera coherente y pertinente con los propósitos del Proyecto Educativo Institucional PEI.

Durante el año 2004 la SED afinó el sustento teórico del programa; en ese año se desarrollaron 1038 expediciones de la escuela a la ciudad, con la participación de 261.000 estudiantes y 2.800 docentes, pertenecientes a trescientos veinte colegios. Las expediciones de los años siguientes se ajustaron en lo relacionado con la asignación de rutas y escenarios a los colegios, recurriendo a un banco de oferentes. El Banco de Oferentes se alimentaba de las propuestas presentadas por aquellas entidades que cumplían con unos requerimientos de órdenes pedagógico, administrativo y logístico. La entidad se comprometía con la SED a atender a los

colegios distritales que se le asignaban. Las propuestas debían incluir la estrategias y modalidades que permitieran un trabajo más allá de un recorrido: talleres, guías, conversatorios, dinámicas, videos, etc., una estimación del tiempo previsto (que no debía ser inferior a tres horas) y otros aspectos de carácter técnico con los cuales se buscaba garantizar la idoneidad y la calidad de la expedición.⁹⁹

Las expediciones pedagógicas contribuyeron a volver transversal una línea de política que deseaba romper las fronteras tanto de lo institucional como de lo disciplinar (saberes). Estas expediciones permitieron hacer visible y, en muchos casos, ampliar experiencias que ya tenían algún desarrollo previo, ganando una legitimidad en el contexto de la política educativa de la ciudad en su conjunto. En este sentido, las expediciones denominadas *de la escuela a la ciudad* y *de la ciudad a la escuela* convocaron tanto a las empresas públicas como a las privadas, ganando un espacio en las agendas de cada una de ellas al incluir de manera explícita y con destinación de recursos propios, el desarrollo de estrategias para el apoyo y la promoción de procesos educativos y pedagógicos que les permitiera relacionar la escuela y la diversidad cultural de la ciudad. Se destararon experiencias como la del Planetario de Bogotá¹⁰⁰ y su propuesta expedicionaria *Educación con el Planetario - Astronomía para el Desarrollo de Competencias Científicas*; los proyectos desarrollados por el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD) (hoy SDRD) a través de sus escuelas de formación deportiva; el Jardín Botánico; Maloka, entre otros, se tornaron importantes aliados del Programa ECE.¹⁰¹

Durante los años de operación del programa, éste se financió con dos fuentes de recursos: los asignados por la SED y los provenientes de las

99. Así se puede leer en la Invitación para presentar propuestas a Expediciones Pedagógicas 2007. (2006) SED. Subdirección de Mejoramiento Educativo Programa "Escuela-Ciudad-Escuela". Bogotá, noviembre 16.

100. PLANETARIO DE BOGOTÁ: <http://www.planetariodcbogota.gov.co/>

101. Jardín Botánico José Celestino Mutis: <http://www.jbb.gov.co/web/index.php>; MALOKA: <http://www.maloka.org/2006/maloka/HTML/Home.html>

Unidades Ejecutivas de las Localidades UEL¹⁰². Estas dos fuentes movilizaron en total recursos que alcanzaron en el año 2006 una cifra cercana a los diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000.00.¹⁰³

Las expediciones pedagógicas con vecinos y habitantes de las localidades se extendieron más allá de las fronteras de la ciudad. Con la participación de Colsubsidio¹⁰⁴, se hicieron expediciones a Melgar, y con el apoyo de las Alcaldías Locales de Usaquén, Bosa, Fontibón, Engativá, Antonio Nariño, Puente Aranda, Rafael Uribe, Sumapaz. La Fundación Mario Santo Domingo¹⁰⁵ abrió otro capítulo expedicionario al iniciar recorridos por la Costa Atlántica a través de las Expediciones al Mar.

Otra experiencia significativa fue el viaje de los estudiantes de la localidad de Sumapaz a Melgar. La SED, con la colaboración de Colsubsidio y de los directivos docentes de la localidad de Sumapaz, organizó la salida. Ella fue significativa por las condiciones de privación de los niños, niñas y jóvenes de esta localidad. El simple hecho de haberles dado la oportunidad de socializar entre ellos mismos en un ambiente cálido distinto al frío y a la niebla del páramo fue algo sin precedentes.

102. La Unidad Ejecutiva de Localidades UEL del IDU *"es el área encargada de lograr procesos de contratación eficientes que garanticen el buen uso de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local asignados a los proyectos de inversión en infraestructura vial y espacio público locales, proporcionando no solo calidad técnica de las obras, sino también que obedezcan a una prioridad de inversión contemplada dentro del marco de un Plan de Desarrollo Local."* http://www.idu.gov.co/sist_vial/uel_02.htm (Cons. Julio 28 de 2008)

103. Esta suma equivaldría-en cifras corrientes según el tipo de cambio promedio del año en cuestión- a aproximadamente U\$4.240.582.00. http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_ts_cam_dia.htm

104. COLSUBSIDIO: <http://www.colsubsidio.com/>

105. Fundación Mario Santo Domingo: <http://www.fundacionmariosantodomingo.org.co/>

¿Y después de la escuela...?

El programa titulado *Acompañamiento de los estudiantes en tiempo extraescolar* surgió producto de la preocupación por el tiempo en el que los estudiantes no permanecen en la escuela y por la situación de vulnerabilidad y pobreza que rodea a las familias de los estratos uno y dos, que los deja en especial desventaja por no contar con oportunidades en el tiempo extraescolar que garanticen su bienestar y su desarrollo humano integral. Los padres y las madres de muchos de estos niños y niñas se ven obligados a abandonarlos durante muchas horas en busca del sustento diario, lo cual incide en sentimientos de “soledad” y en el aumento del riesgo que los niños deben afrontar.

Ante esta situación, la Secretaría de Educación SED propuso dos programas para atender el tiempo libre extraescolar de los estudiantes: *Jornada Escolar Complementaria*, con actividades desarrolladas con escolares en jornada contraria a través de alianzas con las Cajas de Compensación¹⁰⁶; y *Jornada Ampliada*, a partir de la conformación de grupos de estudiantes quienes, con el acompañamiento de maestros subsidiados por la Secretaría desarrollaron actividades de refuerzo de los contenidos curriculares.

Una vez resueltas las dificultades financieras la Secretaría propuso que el programa fuera considerado como una extensión del currículo, pues didácticamente dinamizaba los conocimientos regulares de la escuela y oxigenaba las formas de aprender. Al desarrollarse principalmente en tiempo libre, se pudieron trascender horarios, contenidos y temáticas y las metodologías de enseñanza se pudieron readaptar a los intereses de los participantes. Además, como estrategia de extensión curricular, propició en la comunidad educativa el desarrollo de propuestas extraescolares cuyos contenidos fortalecieron procesos formativos y generaron mayores niveles de compromiso en los estudiantes.

106. Cajas de Compensación: entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Subsidio Familiar, como Compensar, COLSUBSIDIO y CAFAM.

El reenfoque del programa les permitió a los docentes la conformación de *comunidades de indagación* y su participación en redes interdisciplinarias. Estas comunidades de indagación se propusieron acompañar a los estudiantes en su tiempo libre mediante el desarrollo de temáticas de sus propias preferencias, aficiones o intereses y generaron relaciones dialógicas entre éstos y los diferentes actores de la acción educativa.

Muchos de los niños que han participado en los talleres de tiempo extraescolar han tenido experiencias para, no solamente distraerse o recrearse, lo que es fundamental en el tiempo libre, pero ellos han tenido una preocupación laboral o una exploración vocacional en donde descubren los talentos y las aptitudes que tienen para cierta actividad en donde afinan esos talentos descubiertos y en donde ellos definitivamente ratifican ese gusto con el que están aprendiendo en su tiempo libre. No es de extrañar que estos niños en el futuro sean excelentes actores o bailarinas, o los mejores panaderos o artesanos.

La ejecución de estos programas condujo a la organización de un número significativo de clubes, talleres, escuelas, anillos, círculos, grupos u otras formas propias de los escolares (en artes; deportes; idiomas; ciencia y tecnología; ecología; gestión empresarial y actividades culturales, deportivas y lúdicas); esos grupos permitieron que los estudiantes- partiendo de sus intereses- se vincularan y aprendieran un arte u oficio para el mejor aprovechamiento de sus espacios de esparcimiento. Así mismo, se realizaron múltiples convenios interinstitucionales con entidades oficiales y privadas.

Los colegios se vieron abocados a modificar sus dinámicas organizativas y curriculares para buscar concordancia entre las metodologías propias de las actividades escolares y las extraescolares puesto que este programa creció como una alternativa de acompañamiento y fortalecimiento de aprendizajes durante el tiempo libre y en espacios de ocio. De esta manera, el programa cobró relevancia como parte de la política de *Transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza*.

Sobre el trecho recorrido

Parte del éxito del Programa *Escuela-Ciudad- Escuela ECE* se debió al esfuerzo por integrar diferentes entidades, organizaciones, empresas de los órdenes público y privado, para que acondicionaran los procesos de tal forma que ofrecieran sus servicios educativos con un sentido claramente pedagógico. En muchas de estas entidades se trabajó con guías diseñadas especialmente para los escolares, lo cual significó obligar a las entidades a comprender que a los cursos no iba a asistir un cliente cualquiera, ni turistas, sino niños que iban a aprender de su institución que en ese momento se convertían en escenarios educativos. Los niños iban a desarrollar unas expediciones sistemáticas y regresarían a la escuela a consolidar un trabajo de la experiencia vivida en la expedición (D. Hernández, entrevista, 17 de abril, 2007).

Otro logro significativo consistió en el esfuerzo que muchos colegios iniciaron para que las expediciones pedagógicas se articularan a la dinámica cotidiana de su quehacer educativo. Esto implicaba un diálogo dentro de la institución escolar en torno a un proyecto pedagógico expedicionario, planeado y participativo, necesariamente articulado al Proyecto Educativo Institucional PEI. De esta manera se obligaron a repensar las prácticas tradicionales, su forma de relacionarse con el entorno inmediato y la necesidad de generar rupturas con la escuela republicana, para convertirse en una escuela de puertas abiertas, una escuela flexible y una escuela reconocedora de un territorio que estuviese en capacidad de recibir influencias de otros contextos, otras miradas, otras formas de leer y entender el mundo real. La construcción de los proyectos expedicionarios y las relaciones que allí se tejieron permitió incorporar en el imaginario escolar la idea de una nueva escuela y una nueva educación.

Como complemento a esta estrategia, el *Navegador Pedagógico*, en su nueva versión,¹⁹⁷ representó un referente para la acción y una guía para

107. Secretaría de Educación, SED, (2006c) *Navegador Pedagógico de Bogotá*, Bogotá, D. C., 265 págs.

los maestros, al abrir la imaginación para usar pedagógicamente una gran diversidad de espacios urbanos para ser aprovechados por los colegios.

3.7 La ciudad y los derechos humanos: caminos seguros

El compromiso de la escuela y la pedagogía en el contexto más amplio de la ciudad no se circunscribió exclusivamente a los saberes curriculares. También se hicieron visibles los otros saberes de niños, niñas y jóvenes, -muchos de ellos anclados en las percepciones de la comunidad- acerca de la realidad que vivían; sobre el tejido urbano que configuraba los recorridos que diariamente hacían de la casa al colegio y del colegio a la casa, recorridos que forman parte del entramado más amplio de la ciudad. Estas experiencias significan parte de un contexto formativo para los estudiantes aunque algunas de ellas puedan no ser placenteras, pues están atravesadas por el miedo, el temor y la violencia.

Caminos seguros a la escuela surgió al margen de los programas de la Secretaría, -en un principio como campaña-, pero poco a poco se consolidó como un proyecto específico, toda vez que hacía eco de las líneas de política del Plan Sectorial de Educación. *Caminos seguros a la escuela* daba cuenta de una situación fundamental relacionada con los altos niveles de violencia e inseguridad que rodeaban a la escuela, condición que ha afectado por igual a niños, niñas y jóvenes como principales víctimas. *Caminos Seguros a la escuela* fue uno de los proyectos más importantes de la política distrital de protección a la infancia. Tuvo la particularidad de convocar a propios y extraños en la defensa de los niños y las niñas, y de convocar a su participación activa, al generar procesos de concientización de docentes, autoridades, vecinos y padres en torno al cuidado de los escolares en su tránsito a la escuela. Esta experiencia presentada en la *Cátedra de Pedagogía* del año 2006, convocó a todas las instituciones que trabajaban en el desarrollo de la Política de Infancia en el Distrito Capital. Al final se logró dejar instalados comités de *Caminos Seguros* en cada localidad. De campaña pasó a ser un proyecto que dialogaba con la semiótica de la ciudad a partir de la niñez: *Los niños y las niñas tienen una manera de ver la ciudad...* Además de construir una sensibilidad frente al cuidado de los niños y acciones concretas de seguridad solidaria,

también reportó un saber pedagógico acumulado en los colegios y en los docentes.¹⁰⁸

3.8 RedP: una vía para la ciudad digital en clave pedagógica

Hasta el año 2003 RedP (Dirección de Servicios Informáticos) se concentró en el apoyo y la dotación de computadores para los colegios sin un acompañamiento pedagógico explícito. El sistema de información funcionaba con eficiencia, pero su papel se circunscribía a asuntos estrictamente administrativos. Servía para establecer un canal de comunicación entre los colegios y los CADEL y los CADEL con la Secretaría, para reportar los hallazgos administrativos y para controlar disciplinariamente a los maestros. A partir del año 2004 los sistemas de información se fortalecieron tecnológicamente y se les dio un giro pedagógico estratégico que cambió su norte y su sentido. De acuerdo con las políticas de la administración, todos los esfuerzos confluyeron en una sola idea: colocar RedP al servicio de la escuela; promover la participación ciudadana y la formación de nuevos sujetos en el contexto de sociedad de la información para hacer de Bogotá una ciudad digital en clave pedagógica.¹⁰⁹

No solamente se trataba de un problema de conectividad,-visto como un asunto técnico de equipos, *software* y cableado-, sino de disponer la plataforma informática pensando en los niños, niñas y jóvenes de la ciudad y sus escuelas, en un trabajo orientado hacia la formación y la cualificación de maestros. En un sentido más amplio, se construyeron

108. Ver Red Académica: <http://www.redacademica.edu.co/> y Portal SED: www.sedbogota.edu.co

109. Cabe anotar que la SED ya contaba con escenarios similares a los buscados, pues desde hacía seis años ofrecía espacios de formación docente a los maestros y maestras del Distrito a través de un programa llamado *Micromundos*, el cual no generó los impactos esperados, pero constituyó un punto de partida fundamental. (Entrevista Andrés Felipe Mora, profesional de RedP, 2007)

canales de comunicación alternativos para sustentar proyectos pedagógicos entre maestros y escolares de diferentes localidades a través de las herramientas de la tecnología, poniéndola al servicio del desarrollo de los contenidos curriculares y abriendo diversas opciones para la participación. Las autoridades académicas deseaban superar una visión instrumental de la tecnología, al generar condiciones para el mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje y poniéndola al servicio de objetivos pedagógicos, a manera de red de redes.

La informática educativa adquirió así una trascendencia mayor y se preocupó por la apropiación de los lenguajes de las tecnologías de la Información y la Comunicación, buscando la comunicación intercultural y la creación de capital social con el acceso democrático al conocimiento y el apoyo a la convivencia.

Red-P se ocupó entonces de:

- La formación presencial y virtual de maestros a través de cursos sobre los usos pedagógicos de las tecnologías de información y las comunicaciones.
- La asesoría a colegios distritales en los usos pedagógicos de las tecnologías de la Información y las comunicaciones.
- EL Portal Institucional Sedbogotá (www.sedbogota.edu.co) que mantuvo la información actualizada sobre las actividades administrativas, planes y proyectos de la SED y los más importantes servicios virtuales que los maestros, funcionarios y el público en general pueden aprovechar.
- El Portal Educativo Redacadémica (www.redacademica.edu.co), como espacio virtual de información, comunicación, reflexión y publicación pedagógica que permitió la interacción entre los miembros de la comunidad educativa.
- El Suministro y asesoría para el uso del Software Educativo, con el cual se diversificaron las herramientas que facilitaban la incorporación de la informática en los procesos pedagógicos.
- El Seminario permanente de Informática Educativa denominado Hacia una cultura informática: Educación, Sujeto y Comunicación,

en el se construyó participativamente la política de informática Educativa para la ciudad.

- Entérate RedP, una encuesta de percepción, usos y apropiación de la informática en la Comunidad Educativa del Distrito que buscó mejorar los servicios de la RedP.
- Los Colegios Distritales que desarrollaron su página Web institucional pudieron publicarla en el portal educativo Redacadémica.
- Ciberodisea, la carrera de observación en Internet más grande del sector educativo, que buscó incentivar cada vez más el uso pedagógico de Internet.
- Las Comunidades Educativas Virtuales, como sitio de encuentro donde RedP dispuso en sus portales herramientas para la realización de foros, chat, carga y descarga de archivos, que permitieron el desarrollo de proyectos colaborativos.
- Todas las matrículas del Distrito se realizan en línea. Además, se contó con un servicio de chat interno para facilitar las comunicaciones.
- Todos los docentes y estudiantes de los colegios distritales contaron con conexión a Internet y una cuenta individual de correo electrónico RedP.
- La RedP apoyó técnicamente a las dependencias administrativas de la SED, como Recursos Humanos, Nómina, Plantas físicas, entre otros.

En el año 2004, RedP concentró su acción en tres localidades: Bosa, Rafael Uribe y Ciudad Bolívar. En ese primer año se realizó una investigación en torno a la educación informática, con el fin de definir una matriz que diera cuenta de la mejor manera de apropiarse de este componente; de allí se obtuvieron insumos para formular la política pública en Informática Educativa. Se reconoció el papel central de los docentes y la urgencia de su formación, dadas las resistencias que algunos maestros generan frente al tema, en parte, por el temor de verse reemplazados por la tecnología, o a perder la autoridad, dado que los estudiantes muchas veces conocen más de sistemas que los mismos docentes.

Dentro del componente de socialización y divulgación se llevó a cabo el *Congreso de Informática Educativa* (2005), con una muy positiva recepción en los niveles distrital y nacional. También se convocaron seminarios con la Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, la Universidad Luís Amigó y se ofreció un PFPD en informática. Estas actividades se complementaron durante los años siguientes (2006-2007) con la creación del observatorio tecnológico.

RedP contó con una versión móvil: un aula de informática sobre ruedas, como herramienta complementaria de apoyo a los colegios distritales que no poseyeran sala de sistemas; esta inició sus actividades en mayo de 2005 contando con la infraestructura de un aula; en junio de 2006 fue posible ampliar la cobertura gracias a la adquisición de una segunda unidad móvil (cada un de ellas compuesta de 12 computadores para 24 estudiantes por sesión, Internet satelital y *video beam*). RedP Móvil permitió llevar los beneficios de la tecnología informática a poblaciones vulnerables y aisladas de la ciudad y desarrolló actividades pedagógicas durante las vacaciones con el apoyo de la Policía Comunitaria, el IDRDR y reconocidas instituciones del sector de la salud. Estas actividades incluyeron la familiarización con el computador para niños y jóvenes que desconocían por completo sus beneficios; campañas de educación en salud, usos pedagógicos de Internet y apoyo en la capacitación de los estudiantes de 11^o para la prueba del ICFES (www.redp.edu.co).

Otro proyecto del área informática se denominó *CiberOdisea*, el cual llegó a 1.067.000 estudiantes y 27.200 docentes de las setecientas cincuenta sedes de los colegios oficiales.¹¹⁰ En su versión de 2007 se fomentó el uso y la apropiación de las Nuevas Tecnologías de la Información y la

110. La carrera de observación virtual del año 2007 se realizó entre el 6 de agosto y el 5 de octubre (en tres etapas). Dos son las categorías: Infantil (hasta 11 años) y Juvenil (12 años en adelante). También participaron los docentes de los colegios del Distrito Capital. El único requisito consistió en poseer correo electrónico redp.etb.net.co (estudiantes) y redp.edu.co (docentes). Este proyecto contó de manera directa con la participación de la empresa privada, que contribuyó con los premios y tuvo como contrapartida la publicación de su logo en el portal del red académica.

Comunicación como medio de acceso a escenarios virtuales educativos y culturales de la ciudad. Con este evento se buscó la articulación entre la plataforma RedP y el programa Escuela-Ciudad-Escuela.

3.9 La ciudad libro abierto: la lectura de la ciudad

Lo ocurrido con las bibliotecas, su oferta de servicios así como su extensión a manera de nodos, hicieron emerger la experiencia de *Biblo-Red*¹¹¹ como otra forma de construir pertenencia ciudadana a través de puntos de encuentro entre la ciudad y la cultura, entre ciudadanos y el saber.

Este programa, surgido en la administración anterior, (A. Mockus, 2001-2004) desplegó de manera significativa el sentido educativo de la ciudad y sus localidades y fue uno de los apoyos centrales en el mejoramiento de las condiciones de enseñanza y aprendizaje. Era imperativo integrar cada vez más los colegios en la óptica del programa Escuela-Ciudad-Escuela, de tal forma que las bibliotecas representaran cada vez más un espacio permanente de tertulias y de reuniones en donde maestros y escolares jugaran un papel cada vez más preponderante.

La *Red Capital de Bibliotecas Públicas de Bogotá (BibloRed)* se ha expandido y fortalecido como programa de la Alcaldía Mayor de Bogotá y de la Secretaría de Educación SED. La red comprende cuatro bibliotecas mayores, seis locales y diez bibliotecas de barrio, localizadas en puntos estratégicos de la ciudad desde donde se brinda una amplia cobertura con programas de promoción de lectura, servicios bibliotecarios y actividades culturales.¹¹²

111. BIBLORED: <http://www.biblored.org.co/>

112. Entre las bibliotecas mayores se encuentran: la Biblioteca Pública Virgilio Barco, la Biblioteca Pública Parque el Tunal y la Biblioteca Pública el Tintal, y la de Suba, que con recursos provenientes de una donación de la empresa privada fortalecerá la red.

Como bien lo manifiestan sus responsables, cada biblioteca constituye en sí misma un importante epicentro cultural, de investigación y aprendizaje que propone el encuentro comunitario y el acceso libre y gratuito a los ciudadanos de todas las edades, y ofrece atención a un promedio de 4'800.000 usuarios al año, lo que la convierte en una de las redes de bibliotecas públicas más visitada del mundo. La multiplicidad de actividades y la diferenciación según grupos poblacionales permitieron que *BibloRed* desempeñará un papel preponderante en lo que respecta al derecho a la educación y a la generación de condiciones para la promoción intelectual, estética y cultural de todos los ciudadanos. Ello es evidente en su portafolio de servicios:

Las seis locales son: la Biblioteca Pública Usaquén - Servitá, la Biblioteca Pública Bosa, la Biblioteca Pública Carlos E. Restrepo, la Biblioteca Pública Francisco José de Caldas — Suba, la Biblioteca Pública La Marichuela y la Biblioteca Pública La Victoria.

Y las 10 de barrio: la Biblioteca Pública Arborizadora Alta, la Biblioteca Pública Las Ferias, la Biblioteca Pública La Giralda, la Biblioteca Pública Nuevas Delicias, la Biblioteca Pública Perdomo, la Biblioteca Pública Puente Aranda, la Biblioteca Pública Rafael Uribe Uribe, la Biblioteca Pública Ricaurte, la Biblioteca Pública Timiza y la Biblioteca Pública Venecia - Tunjuelito.

Diagrama No. 1
BIBLORED- Servicios a la comunidad

Niños

Hora del Cuento

Club de lectura para niños

Creación Literaria para niños

Ruta Informática

Leyendo en el Hospital

Leamos la Ciencia

Talleres artísticos

Cine taller infantil

Jóvenes y la literatura

Club de amigos de la biblioteca

Cineforo Infantil

Ludoteca

Dedos Dedales

Juegos Rompecocos

Lectura, Naturaleza y Color

Club de Amigos de la Sala Infantil

Biblovacaciones

Leer con los Bebés

Ruta informática

Leyendo en el hospital

Taller de Lectura

Todo el público

Oigo, siento y me comunico

Lectura, naturaleza y color

Palabra Viva

Momento Cultural

Exposiciones

Conferencias

Charlas de interés a la comunidad

Palabra Viva

Momento Cultural

Concierto

Danza

Inducción a la Biblioteca

Presentación Artística

Cine Foro

Estudiantes

Escriben, Ilustran

Cuentan

Música del mundo

Familiar

Leer en familia en la biblioteca Pública

Cine familiar

Títeres

Artistas en Formación

| <u>Jóvenes</u> | |
|--|----------------------------------|
| Alfabetización Informática Jóvenes y Adultos y adultos | Club de lectura para jóvenes |
| Creación literaria para jóvenes y adultos | Cuentos a escena |
| Café literario | Martes de cine foro |
| Cine taller juvenil | El cine tiene la palabra |
| Taller de Literatura para Jóvenes | Icaroscopio Cine Club |
| Cine Club | Leer Con el Abuelo |
| Cine-viajantes | Alfabetización Jóvenes y Adultos |
| Lectura sin barreras | El Rincón de los Abuelos |
| Taller de Ilustración | Biblovacaciones |

Como complemento de estas actividades se diseñó el programa *Libro Al Viento*, liderado por la Secretaria de Cultura, Recreación y Deporte, programa al que se integró la Secretaría desde marzo de 2004. El proyecto difundió la cultura literaria y el fomento a la lectura y la escritura mediante estrategias de lectura compartida.

La Secretaría de Educación a su vez, elaboró el *Plan Distrital de Lectura y Escritura en la Escuela*, un conjunto de lineamientos y estrategias con el propósito de fomentar la lectura y la escritura en los niños, niñas y jóvenes de los colegios de la ciudad, como elemento fundamental de transversalidad curricular. El eje central del programa fueron los maestros como actores principales del diseño y desarrollo, una opción por su liderazgo en donde la SED apoyaba tanto en la dotación como en el acompañamiento y asesoría. Este esfuerzo global se tradujo en *Planes Institucionales de Lectura y Escritura (PILE)*. La designación de Bogotá como Capital Mundial del Libro en el período 2007-2008 revitalizó este programa.

El programa de BiblioRed durante los años 2004-2008 amplió su radio de acción toda vez que entró a formar parte nuclear de la política de gobierno *Bogotá una gran escuela*: No en vano se buscó que la escuela estuviese cada vez más integrada a un nodo de bibliotecas en el contexto de la ciudad. Si antaño, la escuela se ligaba a la hacienda del encomendero, al Seminario Mayor, a la Caja de Ahorros, a la cárcel o la fábrica, la experiencia de gobierno de la capital en el campo educativo marcó un desplazamiento que la vinculó cada vez más a las Bibliotecas, al hacer

de escuela y biblioteca epicentros culturales desde donde se debían entrelazar la multiplicidad de experiencias que dejaran de lado la imagen del escolar como lector pasivo, y lo convirtieran en un sujeto lector ávido de propuestas estéticas de diverso orden y variada intensidad

3.10 La Educación Media y el futuro de los jóvenes

*(...) la educación media debe parecerse más a la educación superior, donde los jóvenes son más autónomos y más responsables de sus actividades, donde tienen más oportunidad de elegir lo que desean estudiar según sus gustos y sus perspectivas de vida.*¹¹³

La educación media y su diversificación han ocupado la atención de legisladores y expertos hace ya tiempo.¹¹⁴ Tanto la normativa como los resultados de diferentes investigaciones sobre expectativas de los jóvenes después de terminar su bachillerato mostraron la situación por la que atravesaba éste grupo poblacional y la necesidad de reformar la educación media; ello significaba un viraje al modelo educativo vigente. (B. Gelves, entrevista, 18 de julio, 2007)

De esta situación hizo eco el *Plan Sectorial de Educación*. También tuvo en cuenta el reclamo de los jóvenes por una mayor autonomía, su deseo de participar en el proceso formativo para fortalecer las acciones de orientación y desarrollo vocacional y su aspiración a que los programas académicos tuviesen una mayor pertinencia, ampliando los estímulos y las oportunidades. La articulación de la educación media con la educación técnica y tecnológica y con el mundo laboral incluyó de manera explícita un conjunto de acciones relacionadas con las adecuaciones del currículo y un replanteamiento de las políticas vigentes hasta ese

113. Secretaría de Educación SED, (2007) *Colegios Públicos de Excelencia para Bogotá: Orientaciones para la discusión curricular según campos de conocimiento. Propuesta para el Ciclo de Educación Básica A – 3º a 6º*, Bogotá, D.C. p. 17.

114. Secretaría de Educación SED, (2007) *Colegios Públicos de Excelencia para Bogotá: Orientaciones para la discusión curricular según campos de conocimiento. Propuesta para el Ciclo de Educación Básica A – 3º a 6º*, Bogotá, D.C. p. 17.

momento relacionadas con las opciones de aprendizaje y la orientación profesional de los jóvenes. Desde la perspectiva del citado Plan este proceso iba acompañado de una reestructuración de la educación media. El interés de la administración se concentró en la construcción de una alternativa educativa para los jóvenes, ligada a la formación para el trabajo y la productividad, que les diera la posibilidad de continuar en la educación superior. El propósito era evitar a toda costa la exclusión de los jóvenes del sistema educativo y productivo en su conjunto.

Desde el año 2004 se propuso la creación de un prototipo de institución que permitiera brindar mayores oportunidades de formación a jóvenes de educación media. Para ello se hizo una convocatoria a encuentros académicos a consultores y profesionales en educación media, para que aportaran en la creación de un modelo de institución que reuniera la Educación Media y Superior Técnica y Tecnológica. Este prototipo brinda opciones para que los jóvenes se vinculen a la formación avanzada en técnicas y tecnologías a partir de 9º grado escolar.

Además, este diseño permite ofrecer educación media de óptima calidad para egresados de la educación básica, abre nuevas oportunidades de acceso a niveles superiores para los estratos más bajos y recupera la población de bajos recursos que había abandonado su escolaridad antes de concluir la educación media. Adicionalmente, con este tipo de instituciones se aspira a que la población estudiantil tenga mayores atractivos para cursar la educación media y evite la deserción escolar ante la incertidumbre de oportunidades.

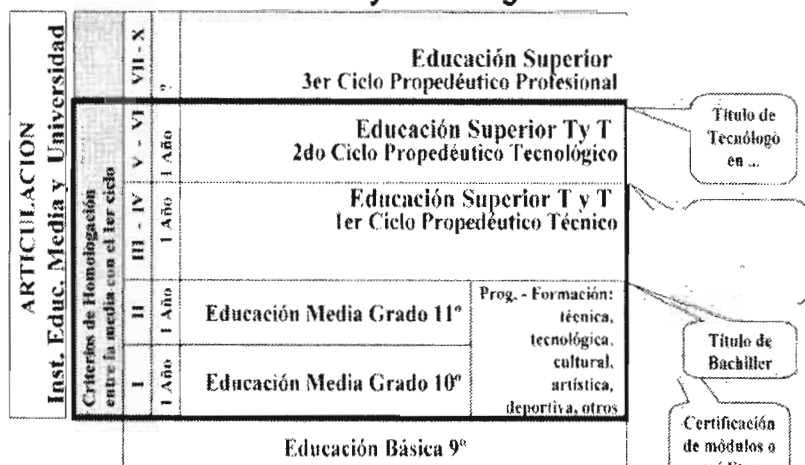
El prototipo de Institución Educativa de Media, Técnica y Tecnológica de alta calidad debía tener un modelo y un proyecto pedagógico, asociado con la educación superior técnica y tecnológica; al mismo tiempo debía responder a las necesidades y a las expectativas de los jóvenes para que desarrollaran sus capacidades intelectuales, sociales y laborales en un ambiente educativo que estimulara su autonomía.

Después de tener claros los objetivos, metas y alcances del programa, se elaboró una propuesta conceptual con los aportes y las investigaciones derivadas de experiencias en diferentes países y las contribuciones teóri-

co-conceptuales del equipo. La propuesta se tradujo en un diagrama que daba cuenta de la estructura del prototipo de institución propuesta:

Diagrama No. 2
Prototipo de institución

**Institución de Educación Media y Superior
Técnica y Tecnológica**



El resultado de la propuesta fue divulgado ampliamente en el CASD Aldemar Rojas Plazas¹¹⁵, con la presencia de funcionarios, docentes y estudiantes de los colegios vinculados al CASD (colegios Manuelita Sáenz, Tomás Rueda Vargas, Enrique Olaya Herrera y Gustavo Restrepo) así como representantes de diferentes instituciones públicas y privadas. Ante la segmentación del sistema educativo era deseable articular los niveles educativos y avanzar en la especificidad propia del joven a través de un espacio en el cual pudieran construir su propio proyecto de vida (E. M. Acuña, entrevista, 17 de julio, 2007). A la presentación inicial del

115. El CASD Aldemar Rojas Plazas fue uno de los primeros colegios seleccionados para incorporar el modelo de prototipo de institución de educación media, superior, técnica y tecnológica; era una de las instituciones que cumplía con requerimientos para desarrollarla. Se requería una adecuada infraestructura, un programa académico de educación diversificada con registro cualificado de alto nivel y una localización estratégica que permitiera considerarlo como "metropolitano".

modelo de formación le siguieron otros encuentros donde se presentó el nuevo prototipo de educación media además de encuentros con otras instituciones educativas distritales (i.e. colegios Julio Flórez y Camilo Torres); se les invitó a incorporar las transformaciones relacionadas con la inclusión de ciclos propedéuticos, la organización del año escolar por semestre, el trabajo con créditos académicos con reconocimiento en la Educación superior.

Al proceso de organización le siguió una etapa de ajustes necesarios en los aspectos curriculares de las instituciones de educación media; se crearon alianzas con Instituciones de Educación Superior para poder consolidar una propuesta compartida y se firmaron convenios con diferentes universidades (i.e. Universidad Distrital, Escuela Colombiana de Carreras industriales, Fundación Universitaria Panamericana y Corporación Escuela de Artes y Letras). Estaba previsto que los estudiantes que culminaran sus estudios bajo esta modalidad recibirían el título de Bachilleres y la correspondiente certificación de módulos o créditos, que serían homologables en la educación superior, con lo cual el estudiante podría cursar en menos tiempo su formación superior técnica y tecnológica.

Sin embargo, muy pronto se empezaron a identificar fallas en cuanto a la metodología y las metas. Por un lado, los colegios seleccionados no contaban con la infraestructura adecuada ni disponían de los espacios suficientes para cubrir la meta deseada de beneficiar a quince mil estudiantes. Además, el programa no disponía de una normatividad propia, lo que llevó a la propuesta a registrarse provisionalmente por la reglamentación educativa disponible hasta el momento.

Por otra parte, la comunidad educativa a la que iba dirigido el proyecto se convirtió en un obstáculo del mismo; por una parte, el cuerpo docente manifestó resistencias al presentir futuros traslados; algunos docentes percibían con temor el cambio en sus dinámicas educativas. Ello cual determinó que se difundiera una información errada entre de los estudiantes, por ejemplo: *“que la educación pública se iba a privatizar y que los costos subirían”*. Estas aseveraciones crearon malestar entre estudiantes y padres de familia; la situación desembocó en *bloqueos* de colegios como el

Manuelita Sáenz y el Gustavo Restrepo, superadas a través del diálogo entre estudiantes y funcionarios de la Secretaría de Educación SED. A ello se sumaron inconvenientes de tipo jurídico relacionados con los convenios entre la Secretaría y las Instituciones de Educación Superior en razón de los alcances de las responsabilidades, deberes, duración del convenio; estos aspectos se resolvieron paulatinamente pero retrasaron el cronograma previsto.

Como resultado del proceso se reformaron tres colegios con un plan de estudios semestral articulado a la educación superior como sigue:

Cuadro No. 5
Plan de estudios de los Institutos de Educación Superior

| Colegio | Carrera |
|--------------------------|---|
| Aldemar Rojas | Construcciones civiles y electrónica |
| Julio Flórez | Saneamiento ambiental |
| Francisco José de Caldas | Mecánica automotriz y mecánica industrial |

Un total de cuatrocientos setenta y tres estudiantes participaron en los programas técnicos y tecnológicos en los colegios Aldemar Rojas Plazas, ITI Francisco José de Caldas y Julio Flórez; 1.234 alumnos de grado 10 semestralizados y en articulación con la educación superior.¹¹⁶ En total, 4593 jóvenes quedaron vinculados al programa de transformación de la educación media. Estos alumnos pertenecían a colegios que iniciaron un proceso semestral, con la modificación total de su currículo; el proceso conduce a la formación por ciclos propedéuticos y al reconocimiento de créditos académicos.

Como complemento al programa se hicieron convenios con colegios no técnicos con la finalidad de ofrecerles a los jóvenes la oportunidad de

116. Secretaría de Educación SED, Unidad de Educación Superior *Informe de Gestión* (Bogotá, 2007a), p 17. Bogotá, D.C.

aprender un arte, oficio o técnica, en la eventualidad que como bachilleres no tuvieran la posibilidad de ingresar a la universidad.

Desde el punto de vista de los supuestos en los cuales descansa el Ciclo de la Educación Media, resulta conveniente resaltar los esfuerzos generados de la Secretaría de Educación para proponer y ejecutar una renovación curricular que aportara a la juventud las herramientas necesarias para avanzar a niveles educativos superiores, o que le permitiera vincularse de manera productiva al mundo del trabajo.

CAPÍTULO



LA PARTICIPACIÓN COMO POLÍTICA

Si algo debe caracterizar una Alcaldía como la nuestra es la defensa, ampliación, fortalecimiento y desarrollo de la democracia (...) Si ustedes me preguntan, hoy no tendría cómo promover una participación con decisión, pero vamos a empezar a trabajar para que la gente tenga también control a lo público o que participe del presupuesto participativo, por lo menos en las localidades, y que nos permita sacar adelante un plan de desarrollo que vincule la participación ciudadana.

Luis Eduardo Garzón,
*Discurso de posesión como Alcalde de Bogotá D. C.,
Enero 1° de 2004.*

En el discurso de posesión como Alcalde de Bogotá, Luís Eduardo Garzón propuso un plan de desarrollo con una línea de política y de acción que vinculara la participación ciudadana para garantizar

una gestión pública integrada y participativa, que comprometa a la sociedad en la superación de la pobreza sobre la base de la corresponsabilidad de los ciudadanos y ciudadanas. (Alcaldía Mayor de Bogotá [AMB], Plan de desarrollo, 2004-2008)

El proyecto político denominado *Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión* propuso superar la tendencia asistencialista de los discursos de la participación, convertidos hasta la fecha en rituales legitimadores de los gobiernos sin superar las barreras institucionales y las estructuras de exclusión propias del régimen político y económico de la ciudad. El Plan buscó una consistencia entre los fines propuestos y los medios y estrategias que permitieran la

(...) formulación participativa y la ejecución de una política distrital de participación efectiva que propicie el ejercicio de los derechos y el Estado Social de Derecho (AMB, 2004-2008).

El proyecto político para la ciudad partió de una hipótesis central novedosa en comparación con los planes de desarrollo anteriores: el reconocimiento y el reestablecimiento de los Derechos; ello no sería posible, o habría sido profundamente contradictorio, sin no se hubiese incorporado el derecho a la participación. La directriz política de la participación se enunció en uno de los seis principios del Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia*

(...) involucrar la participación de ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones públicas, así como la promoción y el fortalecimiento de las organizaciones sociales y la construcción de capital social (AMB, 2004).

El Plan comprendía la participación desde dos puntos de referencia: *participación con decisión* y *participación con organización social*. Con respecto al primero, el Plan preveía que:

- La información disponible, suficiente y veraz fuera un soporte fundamental para tomar decisiones, para la rendición de cuentas y el control social.
- La Administración Distrital proporcionara la información, los escenarios y los mecanismos necesarios para la participación.
- Se elaborara un diseño, operación y seguimiento del Sistema Distrital de Participación para fortalecer el capital social y las relaciones ente la administración Distrital y la ciudadanía organizada.

Con respecto al segundo punto se preveía que hiciera:

- Un reconocimiento de los diferentes actores, sus intereses y propuestas, para avanzar en la construcción de acuerdos y consensos.
- El fortalecimiento de los espacios locales y distritales de deliberación que reconocieran la diversidad étnica, de género, cultural y generacional y promovieran el acceso
- El desarrollo de la Escuela de Participación y Gestión Social que contribuyera al Sistema Distrital de Participación y promoviera la organización y el control social.

En suma, para garantizar la participación efectiva en las decisiones públicas se dispuso que:

La administración proveerá la información, los escenarios y los mecanismos necesarios y promoverá la organización y el control ciudadano. Se reconocerán los diferentes actores, sus intereses y propuestas, para procurar que las decisiones públicas sean el resultado de la construcción de acuerdos. (Corredor, 2004)

Una de las principales diferencias frente a las administraciones anteriores y que le otorgó una marca de identidad a la administración del Alcalde Garzón, fue el propósito de movilizar a las comunidades con una concepción totalmente diferente. La diferencia central radicó en el siguiente enunciado: *la participación no es sólo un medio sino un fin en sí mismo*. Las anteriores administraciones consideraban la participación como un recurso para la formulación de planes de desarrollo local, mientras los asuntos amplios de la política continuaban como asunto

exclusivo del Estado y del gobierno. Para el proyecto del Alcalde Garzón, la participación fue útil en sí misma y se encaminó a movilizar a la ciudadanía y a crear una organización social sostenible.

La participación como derecho y como ejercicio de la ciudadanía no sería posible, ni sería auténtica, sin las condiciones equitativas para todos los ciudadanos. En palabras de G. Anderson (2002), no se puede homogeneizar la población, ni pretender que todos los sujetos, sin importar su posición en el espacio social conozcan, utilicen y aprovechen de la misma forma los mecanismos de participación. Esto significa establecer condiciones para ampliar la capacidad de los sujetos para utilizar las estructuras democráticas. En esta concepción la política de participación actúa como agente pedagógico.

4.1 Integralidad e intersectorialidad de la política de participación

El diseño y realización de una política de participación fundamentada en un enfoque de derechos exigieron la unificación de concepto y lineamientos entre las entidades del distrito para que a través de la participación se lograra que la política trascendiera el ámbito sectorial y lograra organizar procesos más articulados e interdependientes.

Este propósito quedó consignado en el documento orientador de la política de participación del gobierno de la ciudad al afirmar que...

(...) avanzar hacia una ciudadanía activa, le impone a la Administración de la ciudad el gran reto de transformar la respuesta institucional a sus problemas. Para tener un proceso de participación integral, se requiere avanzar en el logro de una articulación efectiva de los distintos esfuerzos y recursos institucionales en el distrito. Esto significa la redefinición del modo de actuar de las entidades para garantizar el derecho fundamental a participar. (Secretaría de Gobierno, 2005:7)

La concepción de una acción de gobierno integral e intersectorial formó parte de una preocupación recurrente en el gobierno social de Lucho Garzón: ¿Cómo lograr cambiar la postura de lo asistencial a lo sostenible en materia de derechos? La política social hegemónica hasta la fecha en el país se enmarca dentro de los límites y las restricciones de una democracia y una ciudadanía liberal, concepción que al partir de una condición de igualdad jurídica-formal de los sujetos no tiene en cuenta las alternativas reales de realización del Estado Social de Derecho en los contextos sociales y poblacionales del país y la ciudad.

La experiencia de gobierno en esta perspectiva fue muy importante, porque colocar los asuntos de la pobreza y de los derechos como prioritarios en la agenda distrital exigía un distanciamiento de las estrategias que asumían la lucha contra la pobreza y la exclusión de forma aislada, haciendo énfasis en sólo uno de sus componentes sin vincular su relación interdependiente con la garantía y la plena vigencia de los demás derechos sociales.

El compromiso del Plan de Desarrollo fue la reducción de la pobreza en Bogotá; la herramienta principal propuesta para alcanzar dicho objetivo fueron los derechos humanos; así se entendía que la situación de pobreza no se reducía a la carencia de ingresos ni a la imposibilidad de satisfacer todas las necesidades básicas, sino a una situación compleja de privación relativa en la que, por ausencia de oportunidades, las personas estarían impedidas para desarrollar sus capacidades y ejercer en forma efectiva sus derechos (Corredor, 2004).

Superar las políticas asistencialistas-a través del empoderamiento y el reestablecimiento de derechos ciudadanos en su totalidad, no podía depender exclusivamente de la administración distrital y de una política agresiva de participación ciudadana, teniendo en cuenta que la ciudadanía en Colombia carece de garantías mínimas para ejercer en forma efectiva sus derechos; de ahí que la concepción del ejercicio de una ciudadanía activa, fortalecida, participativa, con conciencia de exigibilidad de derechos debía tomar como punto de partida el cumplimiento de los derechos mínimos e inalienables (salud, alimentación, educación). En

este sentido, la estrategia participativa del Plan de Desarrollo de Bogotá debía ser integral e intersectorial.

Los principios de integralidad e intersectorialidad de la política quedaron consignados en el Plan *Sectorial de Educación* de la siguiente forma:

*(...) Los programas del Plan Sectorial se desarrollarán en coordinación con *otras entidades del Distrito y se orientarán a transformar los entornos sociales, en particular, los programas y los proyectos relacionados con la infancia, la juventud y el desarrollo de la ciencia y la tecnología. (SED, 2004)*

Si bien la responsabilidad de la formulación de la política de participación estaba en manos del Alcalde Mayor, ella se debía concertar con las instituciones distritales en el marco del *Comité Distrital de Participación* y con las organizaciones sociales en ejercicios de consulta ciudadana. (Secretaría de Gobierno, 2005). La coordinación la ejecutó la Secretaría de Gobierno; a partir de las directrices establecidas por esta Secretaría se definió una dinámica en la que lo más importante fue la capacidad de articulación que se pudo dar entre las distintas iniciativas tanto institucionales como ciudadanas. En este orden,

(...) la política de participación articula las iniciativas sectoriales, locales, poblacionales para poder atender de forma correcta y ordenada las demandas de la ciudadanía y articularlas en el territorio. (Secretaría de Gobierno, 2005:9)

Comenzando el primer año de gobierno (2004), se impulsó la participación ciudadana alrededor de la construcción del Plan de Desarrollo y los planes sectoriales. Particularmente, en el caso de los procesos de construcción del Plan Educativo surgieron una serie de tensiones y preocupaciones producidas por la fuerza del principio de sectorialidad que poseía el plan.

Los tiempos para la discusión del Plan de Desarrollo de la ciudad y para su formalización ante el Consejo Territorial de Planeación y el Concejo

de Bogotá, estaban establecidos en las normas. La administración distrital debía entregar al Consejo Distrital de Planeación la propuesta para discusión a finales del mes de febrero, y durante el mes siguiente- hasta el 31 de marzo- tenían lugar los *Encuentros Ciudadanos*, con la participación de todos los sectores sociales. La Alcaldía diseñó una estrategia denominada *Bogotá está de Plan: Únete al plan*. Una vez consultado y complementado, la administración debía presentarlo a consideración del Consejo de Bogotá donde se discutiría y se aprobaría el presupuesto para su financiación. De no ser así, el Alcalde podía adoptarlo por Decreto, tal como había sucedido con la administración anterior. En esta ocasión, el alcalde Lucho Garzón tuvo su primer triunfo político al conseguir que el Consejo aprobara el Plan de Desarrollo.

Sin embargo, el predominio de una cultura centralizada, concentrada en que cada entidad respondiera por su política y sus programas, representó un obstáculo para la consolidación del principio interinstitucional. En este sentido, en el transcurso del ejercicio de gobierno y en medio de las tensiones que subyacen a los tiempos y ritmos de la gestión y la inercia institucional, aparecieron algunas rupturas y expresiones de desintegración.

Una dificultad es que la política también se formula muy fraccionada, muy fragmentada, porque cuando uno formula una política, debería ahí mismo empezar a hacer la integración, pero cuando educación hace su plan, salud hace otro, después, juntar eso es tenaz, de ahí a mí me quedaría una lección y es que los planes de desarrollo deberían integrar desde su formulación, sus propósitos, objetivos, estrategias, programas, integrar los diferentes sectores (...) Lo ideal es hacer un trabajo conjunto, unos proyectos, programas, objetivos conjuntos... No hay realmente para la formulación, la ejecución y la evaluación de la política trabajo interinstitucional y eso debe ser uno de los puntos que la ciudad debe corregir a futuro, hay programas que fácilmente se pueden formular desde el plan de desarrollo de manera integrada. (Villarreal, J.M. Entrevista, mayo, 2007)

Pese a las dificultades y los obstáculos los avances fueron significativos. Bajo el liderazgo y la coordinación de la *Dirección de Participación de la Secretaría de Gobierno*, se prepararon los lineamientos de política para la acción interinstitucional en el Distrito; el proceso de elaboración de estos lineamientos también pasó por un ejercicio de construcción participativa.

En esos comités se ideó una estrategia de participación que de hecho trascendiera la Administración y se materializara en la creación de un Sistema Distrital de Participación (SDP) pensado como

(...) un proceso de construcción colectiva de los instrumentos políticos y organizativos para el ejercicio de la participación en Bogotá. Es sobre todo una actitud mental, un mapa mental, una forma integral de ver la participación ciudadana como componente central y democratizador de la gestión pública (...). (Secretaría de Gobierno, 2004a)

El diagnóstico existente hasta el momento en el Distrito señalaba una trayectoria frente a este proceso, con los consejos ciudadanos; también concluyó que la realidad de las localidades era distinta a la de la ciudad y que, era necesario crear alianzas; para lograr el funcionamiento de un Sistema Distrital de Participación, se requería crear y consolidar mecanismos y herramientas que hicieran posible su construcción y funcionamiento. Se pensó en consolidar el Comité Interinstitucional para la Participación (CIP), como instancia interna a la administración, encargada de promover el proceso para la formulación participativa de la Política Distrital de Participación; esta instancia tendría a su cargo identificar prioridades para la acción, coordinar las acciones de las diferentes entidades y dependencias en torno a unos objetivos comunes.

La *escuela ciudadana de participación* se vislumbró como la principal estrategia para la formación en participación; esta escuela era entendida como

(...) un proceso de formación-acción que significa avanzar en la transformación del liderazgo ciudadano y en la concientización de

los servidores públicos frente a la participación. (Secretaría de Gobierno, 2004a)

La *Escuela de Participación* fue la encargada de articular en un proceso integral de formación y capacitación las necesidades y las demandas de formación, tanto de las organizaciones sociales como de los funcionarios de las instituciones del Distrito, con las alternativas de formación existentes en la ciudad, ofrecidas bien por parte de Universidades, organizaciones no gubernamentales por los propios movimientos sociales (Secretaría de Gobierno, 2004a).

En el marco de la *escuela de participación ciudadana*, es importante resaltar como un hito participativo '*La experiencia de la Cuenca del Río Tunjuelo*'. Esta se destacó debido a: (i) su articulación al territorio y a las dinámicas sociales, políticas y económicas derivadas de esa territorialidad; (ii) el enfoque metodológico sustentado en diálogo de saberes, a partir y desde las representaciones sociales de la gente; (iii) su sentido estratégico, la experiencia de los sujetos en la construcción de agendas sociales de su territorio.

4.2 Los desafíos de la participación en la educación

Durante el primer año de gobierno la Secretaría de Educación SED avanzó en dos frentes importantes: en la participación de la comunidad educativa en las discusiones del Plan Sectorial de Educación y en el fortalecimiento de los vínculos con las comunidades educativas y académicas, especialmente universitarias, al igual que los sectores empresariales, laborales o culturales de la ciudad (SED, 2005a). El logro más importante fue la participación de la ciudadanía en la formulación del Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia* y del Plan Sectorial 2004-2008 *Bogotá una gran Escuela*. La Secretaría atendió las directivas¹¹⁷ proferidas por el Concejo de Bogotá, tuvo en cuenta los tiempos otorgados por la

117. Ver el acuerdo No. 012 de 1994 del Concejo de Bogotá, por el cual se establece la planeación del Distrito Capital y el Acuerdo 013 de 2000, por el cual se reglamenta la participación ciudadana.

norma para convocar los encuentros y siguió las líneas metodológicas propuestas por la Secretaría de Gobierno, responsable por esta temática, para cumplir con los objetivos propuestos por la administración Distrital en relación con los planes de desarrollo.

De acuerdo con el informe de gestión presentado por el Equipo de Participación de la SED (2005_a), se logró convocar a varios tipos de gestores de educación de la ciudad, entre estos, a alumnos y exalumnos; docentes; directivos docentes; investigadores; pedagogos; representantes de grupos étnicos; representantes de la población con discapacidad; dirigentes gremiales; representantes de las organizaciones no gubernamentales; asociaciones de colegios privados; representantes del gobierno escolar; directores de CADEL; representantes de los padres de familia; empresarios; representantes de las cooperativas; decanos de las facultades de educación; ediles; representantes de los colegios en concesión; representantes del sector de las artes y la cultura, académicos e intelectuales. Ellos examinaron discutieron las líneas de política para la elaboración conjunta del *Plan Sectorial de Educación PSE* para Bogotá.

La Secretaría, por su parte, lideró la presentación de las líneas de política previstas para la discusión, que buscaba dos acciones: (1) proveer de herramientas a los miembros de la comunidad académica para que tuvieran elementos que les permitieran participar en las jornadas de discusión de las audiencias públicas temáticas de las localidades y de los consejos territoriales de planeación, y (2) Elaborar conjuntamente el proyecto educativo de la ciudad.

El equipo pedagógico de participación fue el encargado de construir y gestionar una metodología de participación denominada: *La escuela participa en los encuentros ciudadanos*; esta fue presentada en un acto inaugural en el nivel distrital que convocó e impulsó los procesos de inscripción a dichos encuentros (Entre el 12 y el 15 de marzo de 2004). Todos los colegios distritales se dispusieron como puntos de inscripción. (*El Tiempo*, 6 de marzo, 2004:1, 11)

En ese momento se vislumbraba ya lo que sería el nombre definitivo del Plan Sectorial de Educación. Se refirió a "*La ciudad como escenario*

educativo y la escuela como escenario ciudadano para que niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor". Igualmente, se esbozaron algunos programas para la discusión: la escuela y la ciudad, la transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza, el acceso y la permanencia en el sistema educativo, la alimentación escolar y la construcción y el mejoramiento de espacios educativos.

El 23 de marzo de 2004 se realizó en la sede de Compensar una audiencia pública con la comunidad educativa convocada por el Consejo Territorial de Planeación para discutir con el Alcalde el Plan de Desarrollo de la ciudad.¹¹⁸ Como resultado de estos procesos de participación ciudadana, el 22 de septiembre de 2004 se presentó a la Ciudad: *El Plan Sectorial de Educación 2004-2008, Bogotá: Una Gran Escuela, para que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor*. Tal como lo manifestó el secretario de Educación, Abel Rodríguez, en la presentación pública del *Plan Sectorial de Educación PSE*:

Este plan, apreciado Alcalde, no es un plan de la Secretaría de Educación ni para la Secretaría de Educación. Como se podrá apreciar al leerlo, no se trata sólo de un documento técnico construido por un grupo de especialistas o tecnócratas. Es un documento esencialmente político, construido a muchas manos, con la participación de los rectores y las rectoras de los colegios de Bogotá, de los maestros y las maestras, de los supervisores y coordinadores, de los funcionarios administrativos, de los voceros de los padres de familia y de los estudiantes, en fin, de toda la comunidad educativa organizada. También es producto de la participación de los empresarios de la ciudad, de la comunidad académica, de la educación privada asociada, de los sindicatos de trabajadores, de los centros de investigación y de las organizaciones de la cultura. Más que un plan, en el sentido literal del término, es un pacto colectivo por la educación de la ciudad y un compromiso social y

118. El periódico *El Tiempo* tituló esta noticia: "La educación discute el Plan de Desarrollo".

político por la conformación de un sistema público de educación, participativo, democrático y de alta calidad.”¹¹⁹

La convocatoria y participación de la comunidad educativa y actores de la sociedad civil en general representaron para la ciudad un avance significativo en materia de movilización y participación; el informe de gestión señala:

(...) los registros del proceso de participación de la administración pasada señalan que hubo cerca de 25.000 personas inscritas, frente a 90.000 personas que se inscribieron en el proceso del 2004; esta cifra, comparada con el número de habitantes de la ciudad, es mínima y no es representativa, pero en términos de la planeación participativa y el fortalecimiento de la cultura democrática de Bogotá es significativa porque indica que la ciudadanía está comprendiendo que es importante consolidar la descentralización y estructurar la autonomía, por sectores y en cada una de las localidades que conforman la ciudad.” (SED, 2005a)¹²⁰

Ahora bien, la participación de la comunidad educativa y la ciudadanía en general no se agotó en este proceso; todos los proyectos y programas incorporaron estrategias para que la participación se convirtiera efectivamente en un principio y práctica fundamentales en la implementación del *Plan Sectorial de Educación PSE*; a través de *talleres de capacitación* y *mesas de trabajo* los sectores público y privado consolidaron importantes alianzas con la Secretaría y se les dio posibilidades de participación a padres y jóvenes a través de diversos comités interinstitucionales y en las localidades (SED, 2005a).

119. Discurso pronunciado por el secretario de Educación, Abel Rodríguez, en la entrega del Plan Sectorial de Educación, septiembre 22 de 2004, Bogotá, D.C.

120. Las cifras, aun cuando pequeñas, indican un avance significativo en el proceso de participación ciudadana, entre los años 1998 y 2000 se adelantaron 1.249 encuentros ciudadanos con una asistencia aproximada de 127.000 ciudadanos, para este período se habla de un incremento de participación que puede ser tres veces mayor y que incide en la ejecución de la Secretaría de Educación en relación con los planes, los programas y los proyectos que desarrolla en las diferentes localidades.

Posteriormente, una multiplicidad de procesos participativos se incorporó de manera permanente en los planes de acción de los programas y proyectos del PSE; cabe destacar la participación de la ciudadanía –entre otros, en programas como:

- *Bogotá sin Hambre* y el proyecto de alimentación escolar. Por medio del proyecto *Alimentación escolar en las Instituciones Educativas Distritales IED*, la colaboración de la ciudadanía, docentes, alumnos, padres y madres de familia fue fundamental para su desarrollo; ellos contribuyeron con su apoyo voluntario. (SED, 2005a).
- *El programa de educación para jóvenes y adultos* logró contar con la participación del sector empresarial a través de convenios y alianzas estratégicas.
- El Programa de *transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza* la participación de la ciudadanía se desarrolló a través del proyecto *Conflictos escolares, democratización y fortalecimiento de los PEI*, y en el marco de la planeación y la organización de los lineamientos pedagógicos de la Cátedra de Derechos Humanos (Acuerdo 125 del año 2004 del Concejo de Bogotá). La comunidad educativa y los gobiernos escolares realizaron seguimiento y acompañamiento a los procesos de implementación de dicha cátedra. Posteriormente, se diseñó e implementó la estrategia de conformación de los *equipos pedagógicos locales*, en la perspectiva de ampliar la participación a los procesos educativos y pedagógicos.

La política distrital hacia la participación implicó comprenderla como un derecho y una condición de posibilidad para la garantía del pleno derecho a la educación; esta se orientó al reconocimiento de los sujetos como sujetos de derechos, actores del desarrollo de la política, más allá de su papel tradicional como receptor y objeto de la política.

Gobernar a partir del reconocimiento y la garantía al derecho a la educación y la participación se convirtió en un modelo de gestión de la política pública, como una manera de abordar la diversidad de los asuntos propios del gobierno de la educación en la ciudad. Desde allí, se obtuvo una primera ganancia: colocar en la escena distrital un discurso,

un modo de mencionar los objetos y realidades, de referirse no a clientes, sino a *sujetos de derechos*; no a oferta y demanda, insumos y productos sino a *disponibilidad, acceso y permanencia* como componentes inherentes a la garantía del pleno derecho. Ahora bien, este ejercicio de gobierno implicó una comprensión más amplia de la política, de lo público y de la relación que subyace a estos dos conceptos; en otras palabras, el entender la gestión de la política pública como un ejercicio democrático implicó tener en cuenta y fortalecer la capacidad de los actores para incidir y decidir en el diseño, la ejecución y el seguimiento de la política.

Lo anterior quedó plasmado en las dos líneas de política¹²¹ del Plan Sectorial como expresión del ideario de la participación; dos ideas se destacan de su formulación:

(...) Primero, la necesidad de que el plan reconozca al maestro como sujeto, eso implicaba involucrar al maestro tanto en la formulación de política, como en su ejecución y seguimiento, es decir, hacerlo sujeto de la política. Una segunda idea derivada de lo anterior, era cómo la participación debía ser una piedra angular en la formulación del plan y en la materialización del derecho a la educación. Una tercera idea, que ya Lucho había planteado en su plan de gobierno, un plan centrado en los niños, niñas y jóvenes, el asunto parte de la dignificación de los niños, que los niños pudiesen habitar una escuela que se acercara a los sueños de ellos, donde se sintieran bien. Una cuarta idea fue la de la transformación de la escuela, ahora bien, la idea de la participación, lo del reconocimiento del sujeto implicaba eso. (J. Ramírez, entrevista, abril de 2007)

El proyecto pedagógico y educativo le propuso a la ciudad tres grandes ejes que se convirtieron en desafíos de la política de participación en el campo de la educación:

121. Se hace alusión a las líneas quinta: "Reconocimiento y participación de la comunidad educativa, la academia y las organizaciones sociales" y sexta: "Hacia una gestión educativa humana, sostenible y eficaz."

En primer lugar, darles reconocimiento como sujetos políticos a todos los actores educativos locales. Una estrategia significativa para cumplir este principio fueron *Las sabatinas* con los docentes distritales. Por otra parte, ampliar la participación en los procesos pedagógicos y educativos fortaleciendo los Proyectos Educativos Institucionales PEI y la democracia escolar. La experiencia de los *Equipos Pedagógicos Locales* plasmó este aspecto de la participación. (SED, 2006h)

Finalmente, articular la participación al territorio y a los procesos de organización y planeación educativa tanto en las instituciones, como en las localidades y en toda la ciudad. *Los Foros Educativos* y su organización dirigida a la construcción y la formulación de los Planes Educativos de las localidades PEL y la movilización alrededor del segundo *Plan Decenal de Educación* representaron escenarios de ejecución de este principio.

Las sabatinas: para que los maestros cuenten...

La Secretaría de Educación invitó directamente a los maestros para un diálogo amplio; de hecho, el Plan Sectorial de Educación ya se había construido conjuntamente. Se citó a los maestros según las localidades y grupos de localidades para que asistieran los sábados a una cita con el Secretario. A estas reuniones se les denominó *Sabatinas*.¹²²

Este fue concebido como un espacio de diálogo permanente con los docentes del Distrito, los rectores y los coordinadores, alrededor de problemas pedagógicos y educativos fundamentales; la administración estaba interesada en crear un canal de comunicación expedito con quienes llevaban a cabo la misión de la Secretaría en los colegios; se conjugaron allí las actividades pedagógicas y culturales. Inicialmente el primero incluyó una conferencia e intercambio de puntos de vista sobre el Plan Sectorial, sobre el Proyecto Educativo Institucional PEI;

122. Se rescató el nombre de una tradición que el Secretario había vivido como líder sindical en Bogotá, en los años 1960 y 1970. Los líderes se reunían regularmente con los maestros los sábados en diferentes localidades a comentar sus reivindicaciones y sus problemas; generalmente se concluía con almuerzos y actividades culturales.

posteriormente se trató el asunto de la transformación pedagógica de los colegios.

Los maestros eran fundamentales para la realización del programa político plasmado en el Plan Sectorial. En los encuentros con los maestros se les fue presentando la importancia de las nuevas obras previstas en este Plan, porque el compromiso de los maestros en este tema resultaba clave. Los maestros eran nuestro apoyo. Otro ejemplo claro es el tema de la alimentación escolar, pues si los maestros no incorporaban este componente a la práctica escolar diaria, no se podía alcanzar el impacto esperado. En relación con los subsidios condicionados a la asistencia, eran los maestros quienes podían orientar a los muchachos en el buen uso de ese dinero. Los maestros aportan la información necesaria para que los proyectos funcionen. (A. Rodríguez, entrevista 10 de marzo de 2007)

El componente cultural incluyó un concierto didáctico, con una duración aproximada de una hora y media. Algunas veces se ofreció una programación con elementos culturales, formativos y recreativos. En estas ocasiones el encuentro con el Secretario era secundario. Lo más importante era compartir una muestra cultural con valor y sentido pedagógicos. A la larga, éste se convertiría en el escenario ideal en el cual se logró superar por completo el miedo y la desconfianza. Para los maestros, las *Sabatinas* representaron la oportunidad perfecta para encontrarse con el Secretario, contarle sobre sus angustias y describir los problemas de sus colegios. También deseaban recibir algún reconocimiento a un logro escolar alcanzado con esfuerzo personal por el que nunca antes habían recibido estímulo.

Normalmente, el Secretario solicitaba a los maestros que redactaran sus inquietudes, ideas, reflexiones o propuestas en dos páginas que luego se revisaban para derivar en propuestas. Muchas veces estos testimonios incluían inquietudes que orientaban el quehacer de la Secretaría. En las *Sabatinas* fue posible compartir angustias, historias humanas que discurrían en las aulas y los pasillos de los colegios; que tocaban diariamente en sus emociones y experiencias de maestros. El solo hecho de saberse escuchados era importante para entender que como docentes no eran

lejanos a la Secretaría. Las *Sabatinas* devinieron en una instancia original y renovada de participación directa de los maestros para analizar la educación y aportar en materias pedagógicas y educativas.

La convocatoria era abierta y a ellas podían asistir quienes quisieran hacerlo. De hecho, las primeras *Sabatinas* fueron multitudinarias. En 2004 se realizaron diez y seis *Sabatinas*, en las que participaron maestros de las veinte localidades de Bogotá, con una asistencia de 4555 docentes y directivos docentes, con un promedio de doscientos ochenta docentes por sesión. Hasta el mes de junio del año 2005 asistieron 1261 docentes, para un promedio de doscientos cincuenta y dos participantes en las cinco *Sabatinas* realizadas. (Anexo No. 2 *Carta del Secretario de Educación a los docentes: invitación a una Sabatina*).¹²³

Los Equipos Pedagógicos Locales

Una comprensión más amplia de las dimensiones pedagógica y política de la educación pública además de establecer la participación como principio y eje transversal de la política, se expresó en el fortalecimiento del Proyecto Educativo Institucional PEI y de la Democracia Escolar, siguiendo los enunciados del Plan Sectorial *Bogotá Una Gran Escuela* que afirma:

(...) Para avanzar hacia este propósito se trabajará por la democratización de las prácticas pedagógicas y del gobierno escolar, por la ampliación de los derechos de la infancia y la juventud, y por su seguridad y su integridad personal dentro y fuera de la escuela (...)

(...) Para hacer efectiva y eficaz la participación de los diferentes sujetos de la comunidad educativa y actores de la sociedad civil, se consolidarán los mecanismos y espacios de participación existentes y se generarán otros nuevos. Se fortalecerán el Consejo Directivo y

123. Los datos corresponden a los registros de los listados de asistencia.

el Consejo Académico escolar, la rectoría y la personería estudiantil, como órganos fundamentales del gobierno escolar, al igual que los Foros y las Juntas Educativas (...). (SED, 2004)

Al considerar el Proyecto Educativo Institucional PEI como el eje articulador entre las propuestas pedagógicas construidas participativamente en los colegios y la política educativa, la consolidación de una institución escolar autónoma y participativa exigía la existencia de este Proyecto producto de una construcción colectiva legitimada por la comunidad educativa y en correspondencia con las necesidades del contexto geográfico, social, económico y cultural de dicha comunidad. Por ello se procedió a la creación de los Equipos Pedagógicos Locales (EPEL) como una estrategia clave.

Desde el comienzo de la administración se presentó cierta tensión en la Secretaría cuando se procedió a la identificación de los temas y proyectos de participación. El proyecto pedagógico de la Subsecretaría Académica, titulado *La transformación de la escuela y la enseñanza*, exigía un alto nivel de participación de las comunidades educativas locales, en especial, en el fortalecimiento del Proyecto Educativo Institucional PEI y la profundización de la democracia escolar. Por otra parte, los CADEL dependían de la Subsecretaría de Planeación y se consideraban un elemento generador de participación en las localidades. El papel del CADEL era reconocido como estratégico e imprescindible para referenciar los procesos en las localidades –y las particularidades sociodemográficas de cada contexto y la dinámica específica de cada colegio –; desde allí, se procedía a articularlos en la dirección de las políticas propuestas por el Plan Sectorial PSE. No obstante,

(...) la estructura del CADEL actualmente existente no era compatible con las políticas del Plan, pues fue diseñado para administrar procesos de gestión y evaluación que garantizaran el control externo de los procesos pedagógicos. (Equipos Pedagógicos Locales [EPEL], 2005b)

A finales del año 2004, frente a esta disyuntiva, se diseñó una estrategia de acompañamiento pedagógico a los colegios con miras a apoyar la

materialización de la transformación pedagógica de la institución escolar desde dos frentes: la renovación pedagógica del Proyecto Educativo Institucional PEI y la profundización de la democracia escolar. La estrategia de los Equipos Pedagógicos Locales nació de esta preocupación por ampliar la participación a los procesos pedagógicos y educativos con un alto nivel de presencia de los miembros de la comunidad educativa. Así lo consignó el documento inicial:

Para ser consecuentes con estos supuestos, el CADEL debía organizar su estructura en función de las políticas, de tal manera que esté en condiciones de liderar el proyecto educativo acorde con las particularidades de la localidad y sus colegios. Para ello se requiere organizar un equipo de trabajo en cada CADEL que permita desarrollar las metas del PSE que sean susceptibles de cumplirse en el nivel local. Dotar el CADEL de una estructura organizativa acorde con los lineamientos de la política educativa es una de las metas que garantizará el cumplimiento de los propósitos de nuestro proyecto. (EPEL, 2005b)

Durante la primera mitad del año 2005 la Subsecretaría Académica se propuso preparar los lineamientos y conformó los equipos pedagógicos. En el proceso participaron gerentes de CADEL, supervisores y maestros previamente seleccionados en cada localidad, acompañados de un conjunto de profesionales en distintas áreas.¹²⁴ Estos equipos debían apoyar la materialización de la transformación pedagógica de la institución escolar. Dicha transformación se centraba en las líneas de acción definidas en el marco de los PEI: (i) el currículo (planes de estudio,

124. La propuesta para la integración de los Equipos Pedagógicos Locales EPEL fue la siguiente: uno o dos supervisores con competencia pedagógica, experiencia investigativa, conocimiento educativo y pedagógico y experticia en la orientación de procesos; uno o dos coordinadores académicos o maestros destacados por su experiencia en gestión académica y pedagógica en la localidad que serían trasladados en comisión a la localidad y reemplazados en sus respectivos colegios; uno o dos orientadores delegados en comisión y reemplazados en sus colegios; un profesional de la Subsecretaría Académica con experiencia en la orientación y seguimiento de procesos educativos y pedagógicos y un asesor externo con experiencia en el acompañamiento de procesos educativos, investigación pedagógica, formación de maestros y seguimiento de procesos.

metodologías, didácticas y prácticas de evaluación); (ii) la organización escolar (gobierno escolar, gobernabilidad); (iii) la convivencia (manejo de conflictos, pactos de convivencia) y (iv) la participación (relaciones con la comunidad y fortalecimiento pedagógico y político de los sujetos educativos locales). Esto implicó la articulación de acciones que permitieran que los programas y proyectos de la Subsecretaría Académica ejercieran un impacto real, contextualizado y sostenible en los colegios de cada localidad. (Cubides, J. 2007)

La pedagogía como eje transversal exigía a los equipos reflexiones y prácticas permanentes sobre el sentido y el norte de dicha transformación, incluyendo políticas de participación, junto con estrategias de: *Asesoramiento; Acompañamiento; Seguimiento, y Evaluación* del proceso de cambio educativo. En suma, la función de los Equipos Pedagógicos Locales EPEL fue la de orientar, apoyar y acompañar los procesos de transformación pedagógica de los colegios de Bogotá fortaleciendo pedagógicamente a los actores educativos.

A partir de algunas reflexiones de integrantes de los equipos y los aprendizajes acumulados durante su permanencia, se afirmó que:

Los EPEL se posicionan como un equipo humano con experiencia y capacidad teórico-práctica para coordinar, orientar, hacer seguimiento, socializar, retroalimentar y evaluar, en el contexto de las localidades y a través de la participación, los procesos de orden pedagógico y de convivencia que se implementan en las Instituciones y los escenarios educativos de las localidades (con especial atención a la dinamización de los programas y proyectos a cargo de la Subsecretaría Académica). (Cubides, J. 2007)

Se destacan dos estrategias de los equipos pedagógicos:

- **El fortalecimiento pedagógico y político de los actores educativos**

Para que la transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza fuese una realidad era imperativo que estos fueran comprendidos a cabalidad

en las instituciones educativas de la ciudad; además, se requería del compromiso tanto de los equipos pedagógicos como de todos los actores de la comunidad educativa: maestros; docentes y directivos; padres de familia; supervisores; coordinadores; estudiantes y otros integrantes de organizaciones del sector.

Apoyar el fortalecimiento pedagógico y político de los sujetos educativos locales desde una perspectiva de ampliación y reconocimiento de derechos exigió: a) el reconocimiento de los actores educativos locales como sujetos de política; b) la democratización de las prácticas pedagógicas; c) el apoyo a redes, grupos y asociaciones de carácter pedagógico, experiencias de organización, investigación e innovación; d) el fortalecimiento de la participación de todos los sujetos educativos consolidando los mecanismos y espacios de participación existentes y generando instancias nuevas de participación.

Entre los resultados de los equipos pedagógicos durante su primer año de gestión se destacan: apoyar actividades de formación de maestros para la transformación pedagógica; divulgar y dar a conocer la producción académica y pedagógica entre los docentes; difundir experiencias en investigación e innovación pedagógica; apoyar y dinamizar colectivos (redes, comités, mesas de trabajo...); divulgar y retroalimentar los resultados del diagnóstico del Proyecto Educativo institucional PEI y las experiencias pedagógicas significativas, a través de foros, conversatorios, encuentros, entre otros (Cubides, J. 2007). Los siguientes testimonios dan cuenta de tales logros:

Se avanzó en el fortalecimiento de la participación de los Jóvenes en las mesas (...) Conformación y fortalecimiento de espacios de discusión académica de los maestros (as) a través de colectivos disciplinares; los cuales permiten la cualificación, la socialización de saberes y experiencias en el marco de la pedagogía. Estos encuentros se realizan de manera sistemática cada mes. (Testimonio Equipo Pedagógico Localidad 18: Rafael Uribe Uribe)

Realización de un encuentro local sobre Pactos de Convivencia. (Testimonio Equipo Pedagógico Localidad 19: Ciudad Bolívar)

Se conformaron mesas de trabajo por estamentos y un Comité Pedagógico Ampliado. Asistir a los escenarios locales del Consejo Local de Política Social (CLOPS) y de las otras entidades que tienen asiento en la localidad. Vincularse con los otros sectores en la ejecución de actividades que tienen que ver con los niños y jóvenes. Socializar los documentos, convocatorias (...) de los proyectos SED. (Testimonio Equipo Pedagógico Localidad 6: Tunjuelito)

Realizar eventos que potencien el encuentro pedagógico y la socialización de experiencias desarrolladas por los docentes. Planeación y desarrollo del Encuentro local de Docentes (cada seis meses). Se han realizado dos y se esta organizando el tercero. (Testimonio Equipo Pedagógico Localidad 7: Bosa)

Promoción de espacios que estimularon la sana convivencia a partir de las dinámicas del Carnaval Local. (Testimonio Equipo Pedagógico Localidad 12: Barrios Unidos).

- **Acompañamiento para la construcción de los Planes Educativos Locales**

Este acompañamiento se orientó al mejoramiento de las condiciones organizativas de participación en la localidad y a apoyar los avances para que cada localidad pudiera mirarse a sí misma y pensar las acciones educativas desde su propio territorio. Dedicó un esfuerzo para que los Centros de Administración Educativa Local (CADEL) dejaran de ser considerados como una *rueda de transmisión* del nivel central y se desempeñaran más bien –con el soporte de los equipos pedagógicos– como un apoyo para el fortalecimiento pedagógico y político de los actores educativos.

El diagnóstico educativo local -que en muchos casos terminó en una propuesta de Plan Educativo Local-, se llevó a término gracias a la organización de instancias de divulgación con los consejos académicos; las mesas de rectores y coordinadores; los diferentes estamentos del gobierno escolar; las asociaciones de padres de familia; las comunidades

organizadas y con diferentes representantes de organizaciones comunales, así como con funcionarios del gobierno local.

Los Equipos Pedagógicos Locales EPEL participaron en la conformación de los consejos educativos locales; con el comité local de foro desempeñaron un papel importante en la elaboración de *La Cartilla Semilla del PEL*. Como trabajo previo a la primera versión del Plan Educativo Local, los equipos acompañaron el Foro Educativo de 2005 así como la elaboración de las Memorias de los Foros locales y Distrital, realizados en el 2005 y 2006. (Testimonio Equipo Pedagógico Localidades 16 y 6: Puente Aranda y Tunjuelito).

4.3 Los Foros Educativos, los Planes Educativos Locales y el Plan Decenal de Educación (2006-2015)

Estas actividades respondían al propósito explícito del Plan Sectorial de Educación:

(...) La política educativa buscará fortalecer los vínculos con las comunidades educativas y académicas, especialmente universitarias, así como los sectores empresariales, laborales y culturales de la ciudad. El Consejo Distrital Asesor de Política Educativa y los Consejos Asesores Locales de Política Educativa orientarán la administración local de la educación a través de los PEL. (SED, 2004)

La educación se concibió como un factor íntimamente asociado con el territorio; adquirida esta postura, fue posible ejecutar una política educativa con una perspectiva pedagógica ubicada en los contextos locales. Estos planteamientos pusieron en escena la necesidad de que la educación fuera coherente y pertinente con las necesidades de aprendizaje que la localidad y la ciudad les plantean a sus ciudadanos. Se propuso el reconocimiento de múltiples escenarios educativos acercando la escuela a los contextos del barrio, de la localidad y la ciudad. La articulación de la política educativa al territorio y a las dinámicas políticas, sociales

y económicas derivadas de esa territorialidad señala que la educación debe ir más allá de la escuela:¹²⁵

(...)este proyecto pedagógico y político para la ciudad va a empezar a romper la escolarización en sus políticas educativas, este Plan ha empezado a dar pasos en este sentido (...) y eso no es asunto solo de la SED (...) hay que construir una idea mucho más integral del hacer educativo en la localidad y eso hace que un plan local de educación necesariamente tenga que preguntarse por el papel educativo de las demás instituciones en las localidades (...) la escuela es un lugar, pero no es todo el lugar. (J. Ramírez, entrevista, 18 de agosto, 2005)

Durante el primer año de gobierno, el proceso de movilización y participación alrededor de la construcción del Plan de Desarrollo de la Ciudad y el PSE se proyectó hacia un objetivo más amplio: la conformación de los *Consejos Asesores de Política Educativa*; con este referente surgieron procesos participativos frente a la necesidad y el desafío de articular la participación al territorio y a los procesos de organización y planeación educativa.

La forma como la ciudad dispuso organizar territorialmente la gestión de lo público por localidades exigía contar con personas capaces de organizarse y participar de manera activa y permanente en el diseño y la materialización de la política desde las instancias y los territorios existentes. Las mesas de trabajo¹²⁶ que habían sido constituidas para las discusiones del Plan elaboraron una propuesta de Foro y equipos

125. Secretaría de Educación Distrital SED, (2004) Plan Sectorial de Educación, 2004-2008, línea sexta de política: *Hacia una gestión educativa humana, sostenible y eficaz*, Bogotá, D.C.

126. Las mesas de trabajo, tanto para la discusión del Plan de Desarrollo, como las doce mesas permanentes constituidas forman parte del proceso de conformación del Consejo Asesor. El Foro Educativo Distrital debe dar como resultado la conformación definitiva del Consejo Asesor (SED, 2005a).

locales –que más adelante se denominarían “comités locales de foro”–. De las mesas de trabajo se derivaron unos Comités Locales que actuaron simultáneamente como impulsores de los procesos de Foro y de la conformación de los Consejos Asesores de Política Educativa en cada Localidad (CAPEL). Ya durante el segundo año de gobierno fue tomando forma la ejecución de dar la política educativa con un sentido territorial a través de los foros educativos.

- **Foros Educativos: del Foro de Artes, al Foro de Política...**

Desde el primer año de gobierno se empezó a diseñar la estrategia de los *foros educativos* con el propósito de consolidar una estructura participativa que diera soporte y sostenibilidad al ideario de participación ciudadana de la administración.

Aunque desde el año 2004 se comenzó a gestar la necesidad y la pertinencia de realizar los foros de políticas públicas, solo se pusieron en marcha en el 2005. El foro de 2004 había quedado definido por la administración anterior.

Cuadro No. 6
Foros Educativos Distritales 2004-2007

| Año | Foro No. | Tema |
|------|----------|---|
| 2004 | 18 | Educación Artística y Cultural: Pedagogía de los Sentidos y Sensibilidad Creadora |
| 2005 | 8 | La ciudad y las políticas públicas en educación |
| 2006 | 81 | Educación Sin Indiferencia. Organización para la Participación |
| 2007 | 811 | Bogotá una gran escuela: tarea cumplida |

El tema de ‘*artes*’ se convirtió en un asunto muy sensible, luego que la Ley 715 de 2001 suprimió a estos docentes de la nómina de la educación

básica aduciendo el principio de parametrización.¹²⁷ En el primer año de gobierno tuvo lugar el IX Foro Distrital de Educación Artística y Cultural: *Pedagogía de los Sentidos y Sensibilidad Creadora* (SED al día, 16 de junio, 2004)¹²⁸. Este foro se convocó con la consigna: *Educar sin arte es educar a medias*; así lo argumentó a los medios el Secretario de Educación,

“(...) el encuentro es una excusa para reafirmar que si no se les ofrece a los estudiantes una formación artística, el derecho a la educación se les está garantizando de manera incompleta.” (El Tiempo, 17 de junio, 2004:1,19)

En el segundo año de gobierno (2005) la organización del Foro de Política Educativa no fue tarea fácil. Esta propuesta tuvo que ser negociada con el Ministerio de Educación¹²⁹ que tenía la expectativa de realizar el Foro de Ciencias en el marco del encuentro de *Foro Nacional* previsto para ese año.

Con la convocatoria del Foro *La ciudad y las políticas públicas en educación*, la Secretaría recuperó la importancia asignada por la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) a la discusión pública sobre los asuntos de la educación. Este es un paso importante para superar el marco disciplinar que caracterizó las experiencias de los foros pedagógicos anteriores, cuya realización fue muy importante, pero no suficiente, para articular las comunidades distritales a las deliberaciones sobre las políticas educativas y su pertinencia para el desarrollo humano de la ciudad y el fortalecimiento de cultura ciudadana de sus habitantes. Un foro sobre las políticas educativas de la ciudad no podía ser organizado y desarrollado de manera exclusiva por la Secretaría “(...) fue necesario

127. En dicha ley se definió como parámetro que no podía haber sino un maestro por curso en los cinco primeros años de primaria, suprimiendo así de la nómina los maestros de artes y educación física, que antes complementaban la labor pedagógica.

128. Durante la instalación del IX Foro Pedagógico Distrital de Edu

129. Durante la instalación del IX Foro Pedagógico Distrital de Edu

reconocer que el universo de lo educativo no se agotaba en el ámbito formal e institucional derivado del sistema escolar.” (SED, 2005)

Con el convencimiento de la necesidad de someter al examen público las políticas educativas, el Alcalde Lucho Garzón convocó el Foro Educativo de Bogotá, entre el 24 y el 26 de agosto (2005). Más de cuatrocientos foros en instituciones educativas, veinte foros locales, sesenta mesas sectoriales de trabajo y más de 20000 personas participantes, representativas de diversos sectores sociales, dieron testimonio de la política de participación con la que estaba comprometida la administración distrital.¹³⁰

El foro se pensó desde cuatro referentes: la participación; la noción de política pública en educación; la reivindicación de la ciudad como escenario fundamental de la deliberación de la política educativa y la organización de la política educativa teniendo en cuenta el territorio. (IDEP, 2005:4)

Finalizado este foro, la Secretaría de Educación se enfrentó al desafío de convertir esta estrategia en un proceso permanente que le diera consistencia a una estructura de participación ciudadana más allá del carácter coyuntural de los eventos convocados y organizados desde el nivel central; esta preocupación consistía, como lo expresó el Director de Participación Ciudadana del Distrito, en que

(...) todo proceso de participación tiene que tener reglas por anticipado, pero la regla más importante es que a la gente le debe quedar claro qué va a pasar con el producto del proceso de participación si eso no sucede, no haga nada, porque se vuelve un mercachifle de sueños. Entonces es importante tener conciencia de qué va a pasar

130. El Foro también tenía el propósito de unir voluntades, esfuerzos e iniciativas para combatir la pobreza, objetivo central de la política social de la administración del Alcalde Mayor de Bogotá, Lucho Garzón, que no sólo es la material, que genera hambre y miseria, sino también la espiritual, que destruye la dignidad humana, y la pobreza cultural, que excluye al ser humano del conocimiento, la ciencia y el arte. (A. Rodríguez, *El Espectador*, Septiembre, 2005)

con los resultados de los ejercicios, creo que es una invitación que me imagino tiene presente la SED. (C. Córdoba, citado por, Viva la Ciudadanía, 2005)

Posteriormente, continuaron los encuentros y plenarios de los comités locales conformados con dos propósitos prioritarios: de un lado, dar curso a la consigna del foro como proceso permanente que no se agota en el corto plazo y va más allá del evento; y del otro, consolidar un espacio de reflexión y balance sobre los alcances y los principales aportes que fue arrojando este proceso finalizando 2005, todo ello con miras a la construcción de los Proyectos Educativos Locales PEL. Después del Foro del año 2005 se reconoció la necesidad de redoblar esfuerzos para que un número cada vez mayor de ciudadanos y de organizaciones sociales participaran en estos procesos; como resultados y aportes concretos del proceso de Foro *La ciudad y las políticas públicas en educación* sobresalieron los siguientes:

- *(...) la formación de ciudadanía activa en los diversos sectores poblacionales, (...) fortalecimiento de sus organizaciones, facilitando un diálogo entre la administración educativa y las organizaciones sociales, académicas y gremiales con el objetivo de hacer de la educación un asunto de todos.” (IDEP, 2005:3)*
- *La puesta en escena de la discusión sobre las políticas públicas de educación y la necesidad de seguir avanzando en el tema de la descentralización en el ámbito de la educación.*
- *Compromisos para hacer viable y pertinente el PSE.*
- *Una comprensión de la política pública educativa desde el ámbito de la participación, el poder hablar de política educativa desde los lenguajes y horizontes de sentido planteados por los sujetos educativos y los demás sectores sociales.*
- *Reactivación de muchos espacios de participación y creación de otros más, desde el ámbito local.*
- *Hacer visible la necesidad de pensar la política educativa local, de pensar la localidad como un ente territorial; dicho de otro modo, pensar territorialmente la educación de Bogotá desde una perspectiva pedagógica.*

La Secretaría se comprometió a constituir el Consejo Distrital Asesor de Política Educativa, con el fin de asegurar la participación democrática en la definición y orientación de las políticas educativas de la ciudad, articulado al Consejo Distrital de Política Social. De igual manera, conformar los Consejos Asesores de Política Educativa en cada Localidad (CAPEL), vinculados a los *Consejos Locales de Política Social (CLOPS)* cuya tarea era la de incidir en la elaboración de los proyectos pedagógicos. Era necesario a su vez, establecer las articulaciones y la pertinencia correspondiente entre los *Foros*, los *Planes Educativos Locales* y los *Proyectos Educativos Institucionales*. Finalizando el año 2005 y con el propósito de ampliar la participación a los procesos pedagógicos y educativos en los colegios, la intención explícita fue la de preparar el foro del año 2006 sobre los *Proyectos Educativos Institucionales PEI*.

(...) se hablaba que para 2006 el foro se centrara en los PEI como una continuidad; estaba el Plan Sectorial como una política Distrital, se iba al plan local que fue el producto del Foro de 2005 y luego se aterrizaba esto en las políticas institucionales, fundamentalmente en los PEI. Si bien no quedó la obligatoriedad, sí quedó la sensación que iba a ser así, que el año 2006 iba a ser el año de los PEI y los Foros se iban a poner en ese sentido o con esa perspectiva. (F. Rincón, entrevista, junio, 2007)

Los propósitos para el Foro del año 2006 fueron los siguientes:

(1) Propiciar la organización y la participación en todos los niveles: los colegios, las localidades y la ciudad; (2) Hacer el seguimiento y la evaluación de las políticas distritales, identificando con claridad los aspectos que mejoren resultados han tenido y aquellas cosas en las cuales es necesario reforzar las acciones; (3) Establecer los grandes desafíos que cada colegio y cada localidad consideran fundamentales para avanzar hacia un nuevo Plan Decenal de Educación y precisando qué acciones se deben realizar en 2007 para acercarse a esas metas. (Cajiao, F. 2006)

Sin embargo vinieron cambios en la perspectiva; existían ya avances en los niveles de apropiación de la política, y los maestros se sentían

parte de la política, actores y no objetos de la misma; como lo enunció el Secretario de Educación de Bogotá al iniciar el Foro Educativo Distrital de 2006, *Educación Sin Indiferencia. Organización para la Participación*.¹³¹

(...) Algo nuevo y diferente está sucediendo con la educación en Bogotá. (SED, 2007e)

(...) las intervenciones de la gente, tanto de estudiantes como de profesores y padres de familia se asumen desde el 'nosotros', nosotros estamos haciendo, los maestros hoy cuando hablan se sienten más partícipes de la política. (F. Rincón, entrevista, junio, 2007)

- **El Plan Decenal de Educación: la educación un asunto de todos**

Las estrategias de participación de la administración encontraron una relación con la propuesta del Ministerio de Educación de formular un nuevo Plan Decenal de Educación. Al respecto, afirmaba el Secretario:

(...) a mí me interesa la participación de la Secretaría de Educación de Bogotá en ese proceso, porque creemos que ya la educación en Bogotá puede proponerse unos desafíos, unos retos nuevos; Bogotá no puede seguir pensando en los temas de cobertura porque los tiene resueltos en lo fundamental; quedan otros problemas por resolver (...). (IDEP, 2007:12-14)

Como producto de un trabajo entre la Secretaría, el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP¹³² y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas¹³³ y con la participación de varias entidades y organizaciones del sector se identificaron los derroteros de

131. Así lo dispone el artículo 2° del Decreto 379 del 13 de septiembre de 2.006, expedido por la Alcaldía Mayor.

132. IDEP: www.idep.edu.co

133. Universidad Distrital Francisco José de Caldas: <http://www.udistrital.edu.co>

lo que se proponía para el Plan Decenal de Educación;¹³⁴ esta propuesta titulada *Bogotá le propone a Colombia. Plan Nacional Decenal de Educación (2006 -2015)* tomó como punto de partida una premisa expresada por el Secretario de Educación:

Queremos participar y queremos tener un punto de vista, pero queremos construir ese punto de vista con la gente de Bogotá, con las instituciones y las organizaciones sociales de la ciudad. Por esto vamos a convocar al debate para que haya una propuesta, ojala muy legítima, con mucho respaldo social, de lo que Bogotá le plantea al gobierno nacional sobre el Plan Decenal. Aquí tenemos algunas ideas e iniciativas. Como componente del Plan para el próximo decenio es fundamental dar cuenta de los contenidos de la educación, de cuáles son las enseñanzas, los aprendizajes que debemos promover como centrales en el currículo de los establecimientos educativos. Ese punto no estaba en el plan anterior. (IDEP, 2007:12-14).

Si bien las entidades territoriales y el Ministerio de Educación estaban a cargo de la “*coordinación de la preparación por lo menos cada 10 años del Plan Nacional de Desarrollo Educativo*”¹³⁵, correspondía a la sociedad como un todo la definición de los contenidos de dicho Plan. El proceso de construcción del Plan Decenal de Educación se inició con un documento que recogió las memorias de los Foros. Para darle el soporte institucional que requería este proceso, al iniciar el año 2007 se creó un equipo adscrito a la Subsecretaría de Planeación y Finanzas de la SED; este equipo tuvo como misión impulsar y dinamizar las mesas y consejos de participación de las localidades –en muchas localidades ya estaban constituidos legalmente, a través de un acuerdo de las Juntas Administradoras Locales JAL–; la propuesta consistió en avanzar hacia la constitución formal –mediante decreto– de un Consejo Distrital de Educación, que hacia el futuro lideraba los procesos de participación ciudadana.

134. Secretaría de Educación SED et al (2006) Plan Decenal Nacional, *Bogotá le propone a Colombia. Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2015*, Bogotá, D.C.

135. Artículo 72 de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación.

4.4 Proyecciones: hacia un sistema de participación educativa

Desde los primeros meses de la administración existió la intención de construir una estructura y un sistema organizado de participación que le diera sostenibilidad a las acciones; se buscaba garantizar la participación de diferentes sectores sociales e institucionales en la gestión de la política educativa, sin caer en esquemas corporativistas o burocráticos.

Más allá de la formalidad de crear instancias '*representativas*' de los diferentes sectores, la intencionalidad se dirigió a la creación de mesas de trabajo permanentes que permitieran la participación de manera directa, según intereses y temáticas específicas, de los actores educativos y la sociedad en general. En suma, en este proceso debían participar las cooperativas del magisterio, el sindicato y empresas u organizaciones de los sectores oficial y privado, organizaciones sociales y académicas con iniciativas en el sector educativo.

Al comenzar el cuarto año de gobierno (2007), a partir del acumulado de avances, logros y lecciones aprendidas se creó un Equipo de Participación adscrito a la Subsecretaría de Planeación y Finanzas. Dicho equipo preparó una primera propuesta del *Sistema de Participación Educativa*, fundamentada en los siguientes objetivos:

- *Crear una malla organizacional de Consejos Locales y Distrital Consultivos de Política Educativa. El eje de esta estructura sería la red de CADEL, articulada con los colegios, la sociedad civil y con las diversas competencias del nivel central de la SED.*
- *Garantizar el flujo organizacional / representativo y temático, de doble vía, de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo: se retroalimentan las organizaciones escolares, las de la sociedad civil y las instancias gubernamentales.*
- *Hacer evidente el impacto social y el carácter incluyente de la democracia participativa.*
- *Los ciudadanos y las ciudadanas se reconocen en las políticas educativas que implementa, en Bogotá, el gobierno distrital. (SED, 2007b)*

La estructura del sistema de participación se sustentó en la creación en cada localidad de un *Consejo Local Consultivo de Política Educativa* articulado al *Consejo Distrital Consultivo de Política Educativa*. Este sistema se articuló igualmente con el Instituto Distrital de Participación¹³⁶ y la propuesta de la administración para la creación del *Sistema Distrital de Participación*, mecanismos encargados de impulsar y consolidar la articulación entre la administración, las instancias de participación, las organizaciones sociales y comunitarias y sus procesos sociales, todo esto con el fin de garantizar el derecho a la participación en las políticas públicas del Distrito Capital de Bogotá.

Los objetivos del Sistema Distrital de Participación comprendieron¹³⁷:

1. Realizar las acciones de coordinación interinstitucional para organizar la oferta pública en participación.
2. Articular las organizaciones y las instancias sociales con las instituciones del Estado, para fortalecer las organizaciones sociales y elevar la capacidad de movilización, gestión y concertación entre autoridades administrativas, políticas y la ciudadanía.
3. Coordinar acciones que garanticen amplia participación de la ciudadanía activa y sus organizaciones en la deliberación, la concertación y/o decisión para la formulación, la ejecución, el control social, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas; y aplicar los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Constitución y la ley, en el desarrollo de temas estructurales o estratégicos que afecten a los habitantes del Distrito Capital y de sus localidades.

136. Instituto Distrital de Participación: <http://www.participacionbogota.gov.co/>

137. Proyecto de Decreto elaborado por la Alcaldía Mayor de Bogotá para la creación del Sistema Distrital de Participación. 2007.

4. Formular y/o ajustar la política de participación, presupuesto participativo y la renovación y la modernización del Sistema de Participación del Distrito.
5. Gestionar acciones que permitan el fortalecimiento del sistema como un órgano dinámico de producción de conocimiento, investigación, movilización y formación en materia de participación y gestión de la democracia participativa.
6. Recibir, valorar y canalizar las demandas que desde la comunidad se presenten ante las instituciones estatales, para que éstas las atiendan con arreglo a las normas vigentes, en el espíritu de profundizar las relaciones de coordinación entre Estado y ciudadanos.
7. Contribuir al logro de mayor racionalidad y eficiencia en la ejecución del gasto público en el Distrito Capital y en cada una de sus localidades.
8. Realizar control social para garantizar la transparencia en los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas.

CAPÍTULO

5

UNA GESTIÓN AL SERVICIO DE LA POLÍTICA

En la experiencia de gobierno de la administración del Alcalde Garzón también se crearon nuevas pautas para la gestión de los recursos físicos, financieros y del talento humano. En ciertos aspectos estas fueron complementarias, y en otros casos, contrarias al enfoque utilizado en la Secretaría durante los seis años anteriores.

El gobierno de Luís Eduardo Garzón consideró que la gestión de las administraciones poseía aspectos positivos, pero también adolecía de puntos críticos. Entre las cualidades destacó: la eficiencia en el funcionamiento del sistema, la organización tanto en los procedimientos como en los instrumentos de apoyo a las áreas misionales y el enfoque por resultados como soporte a la rendición de cuentas. Reconoció el hecho de haber superado una perspectiva eminentemente administrativista que, por mucho tiempo, había prevalecido y cuyos resultados sólo se podían demostrar en el largo plazo, de tal forma que no siempre se

conocía su impacto real en los colegios (Peña B. M., 2005), ni permitía, por tanto, presentar una rendición de cuentas. También avanzó notoriamente en procedimientos e instrumentos para la transparencia en la administración de los recursos.

Como puntos críticos señaló el distanciamiento que el modelo utilizado produjo entre el nivel central, las localidades y los colegios; este fenómeno se reprodujo en los colegios, distanciando a la dirección de los maestros. Los rectores se comunicaban fundamentalmente con funcionarios del nivel central, quienes los capacitaban en función de las estrategias y los métodos prediseñados desde una perspectiva gerencial para ser seguidos fielmente de acuerdo a lo planeado. Tanto las líneas de mando como los cargos respondían a una división del trabajo entre la docencia y la administración que, en la práctica, conllevaba a una concepción subordinada del papel del docente a las decisiones tomadas en el nivel central que los docentes percibían como lejano.

La nueva administración se propuso introducir un enfoque que permitiera superar los puntos críticos del anterior modelo basado en la eficiencia, conservando y fortaleciendo los que veía como positivos. *El Plan Sectorial de Educación* concibió la administración de los recursos del sector en relación con su objetivo central de fortalecer el derecho a la educación, con énfasis especial en el papel que en éste cumple la pedagogía:

Los discursos de la eficiencia, si se leen desde la economía, por ejemplo, nos llevan necesariamente a una racionalidad de costo beneficio y esto no siempre opera en el mundo de las relaciones humanas, de la intersubjetividad. La pedagogía ya ha incurrido bastante en los estudios culturales y ha hecho apropiaciones muy valiosas que nos dan pistas para estructurar un modelo de gestión diferente al de otras entidades cuyo interés y cuyas relaciones están determinados por el dinero. Este tipo de instituciones necesariamente tiene que funcionar sobre el control del tiempo, los movimientos y los procesos, tiene que planificar de tal manera todas sus acciones que sean predecibles y debe actuar para controlar aquellos que no obedezcan los cálculos de la gestión planificada.

Es allí donde el concepto de gerencia tiene sentido y es pertinente.
(Rodríguez, A. 2005a)

La administración ratificó la transparencia, la eficiencia y la eficacia como principios rectores de la administración de los recursos físicos y financieros y, a la vez, reconoció el valor y la riqueza del talento humano vinculado a la SED para el desarrollo de las actividades; esta concepción se plasmó en la Línea 6 del PSE: *Realización de una gestión educativa humana, sostenible y eficaz*. Los avances realizados representaron pilares sobre los cuales fue posible desarrollar la nueva política, soslayando las divergencias en relación con las características sustantivas del modelo de la eficiencia adoptado hasta entonces.

5.1 Las nuevas pautas en la administración de recursos físicos y financieros

La democratización de la contratación

El diseño del plan de inversión para la ejecución del *Plan Sectorial* fue un asunto complejo. El volumen de recursos fue realmente importante, cerca de seis billones de pesos para el cuatrienio; la ejecución financiera y administrativa implicó un gran esfuerzo técnico y administrativo, contando además, con la garantía de eficiencia y transparencia. Ese primer año (2004) el equipo se aprestaba para administrar un presupuesto de \$1.141.187.363.483.00¹³⁶ (correspondiente a veintisiete punto uno por ciento -27,1%- del total de recursos asignados a la administración central del Distrito).¹³⁷

138. Esta suma equivaldría-en cifras corrientes según el tipo de cambio promedio del año en cuestión- a aproximadamente U\$434.269.308.00 http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_ts_cnm_dia.htm

139. Alcaldía Mayor de Bogotá – SED. Rendición de Cuentas (2004-2006). Según el Informe de Gestión y Resultados de 2004 (SED), este presupuesto correspondió a doce punto siete por ciento (12,7%) a precios corrientes. Este hacía realidad la política del Distrito Capital de ampliar la inversión de los recursos del sector educativo, de tal manera que, en millones de pesos constantes, en los años 1996-1999 fueron destinados \$3.441.134; en 2000-2003, \$4.601.321; y, en 2004-2007, \$6.240.256.

Las primeras contrataciones tuvieron que hacerse con los criterios establecidos, y continuar con contrataciones corrientes, a saber, vigilancia, alimentos y transporte. La administración anterior utilizaba un esquema de adjudicación que permitía a una sola persona o empresa constituirse en adjudicataria de licitaciones por montos que fluctuaban entre \$36.000 y \$54.000 millones de pesos, sin contravenir la Ley 80 de 1993.

El interés del nuevo gobierno fue dar participación a un mayor número de oferentes, para desconcentrar la adjudicación que se hacía en unas pocas manos. Con este objetivo se diseñó una nueva estrategia dividiendo las grandes licitaciones por grupos de menores montos (O. T. Ávila. Directora de Contratación 2004-2005. Entrevista marzo 27 de 2007). Por ejemplo, aquellas con montos de \$54.000 millones fueron divididas hasta en diez grupos de contrataciones; una vez ordenados por grupos se redujeron los montos a 2.000 o 3.000 millones de pesos, a los cuales se podían postular varios proponentes.

Se estableció, además, como condición adicional para su adjudicación que un mismo proponente sólo podía postularse a un máximo de tres de estos grupos de contrataciones. De tal manera que, en el mejor de los casos -siguiendo el ejemplo aquí descrito- un solo proponente sólo podía aspirar a la adjudicación de licitaciones por valor de 6.000 o 7.000 millones de pesos sumando los tres grupos.

La situación ideal era extender las oportunidades de contratación para la adquisición de bienes y servicios a empresas pequeñas, pero no fue posible cumplirla plenamente; era evidente que ese tipo de organización resultaba ineficiente e ineficaz, en particular en el programa de alimentación escolar. Se presentó entonces un dilema: la necesidad de adquirir productos basados en criterios de calidad y, a la vez, cotizar bajos costos. Este dilema fue resuelto a favor de las Cajas de Compensación Familiar, pues ofrecieron las mejores oportunidades y condiciones en precio y calidad: buen servicio; experiencia; asepsia; almacenamiento y disponibilidad y precios económicos resultantes de la ventaja de la producción a escala.

De igual manera, se analizaron los procesos vigentes en la modalidad de *outsourcing*¹⁴⁰; esta figura se venía utilizando para llevar a cabo el proceso de matrícula y cumplir las metas de cobertura. Sin embargo, en los primeros meses de la nueva administración se observó que esta modalidad no brindaba la eficiencia esperada en la administración de los recursos financieros; tampoco admitía un margen de seguimiento directo a su desarrollo puesto que los procesos se entregaban totalmente a una empresa privada, la cual se encargaba de adelantar todas las acciones que le concernían: contratar personal, hacer seguimiento y manejar la información. Dos inconvenientes fueron identificados para la posible continuación con esta modalidad; el primero, la Secretaría no poseía tenía control sobre el proceso, y el segundo, la empresa privada que lo realizaba no ofrecía condiciones dignas de trabajo a las personas que contrataba. Mientras un trabajador recibía de la empresa privada un salario mínimo, la Secretaría podía contratar a esta persona de manera directa, garantizándole un monto mensual superior al salario mínimo, y logrando con ello no sólo mejorar las condiciones laborales de estas personas, sino controlar la información del proceso de matrícula.

La contratación directa facilitaba a la Secretaría el seguimiento sobre el crecimiento de la cobertura, a menores costos que con la modalidad de *outsourcing* preexistente, en razón a que se reducía la intermediación cobrada por la empresa privada. Con el cambio se logró un proceso de matrícula más eficiente; la Secretaría continuó directamente con el proceso y pudo dar respuesta a los problemas presentados en la asignación de cupos.

El principio de transparencia

El uso racional del gasto educativo y la adecuada administración de los recursos financieros representó para la administración un desafío que

140. Outsourcing: Se define como "...la contratación de los servicios de una empresa ajena, para la ejecución de algunos procesos que se realizaban dentro de la organización, así como adquirir productos y servicios de proveedores externos en lugar de utilizar los recursos internos." <http://www.universia.net.co/laboral-empresarial/destacado/que-es-el-outsourcing.html>

debía enfrentarse sin escatimar esfuerzos. Sin embargo, algunos de los así llamados “*entes de control*” manifestaron sus inquietudes, en particular, la Veeduría Ciudadana, la Personería Distrital y la Contraloría Distrital; lo mismo sucedió con algunas organizaciones ciudadanas (*Bogotá Cómo Vamos*); todas ellas decidieron vigilar de cerca la Secretaría. Sin embargo, todas las inquietudes sobre el manejo de recursos, contrataciones, metas de los proyectos, etc. fueron resueltas a su debido momento y, paulatinamente, la desconfianza se disipó.

Durante el cuatrienio no se inició ni una sola investigación por parte de los entes de control a la Secretaría de Educación SED motivada por inadecuada administración de recursos o detrimento patrimonial. Los funcionarios encargados de este proceso pusieron especial cuidado en el carácter transparente de la contratación.

La Secretaría de Educación contrató en el año 2006, obras de infraestructura por valor de 350.000 millones de pesos¹⁴¹ en licitaciones, convocatorias, consultorías, etc. Detrás de la ejecución de estos contratos había siempre un equipo encargado de ejercer control a los procedimientos, trámites e instrumentos aplicados para garantizar la transparencia y facilitar la veeduría de todas las entidades y la ciudadanía. En la medida en que las consultorías y las contrataciones de la Secretaría comprendían sumas millonarias, la interventoría se convirtió en aspecto estratégico para garantizar la transparencia. El nuevo gobierno consideró necesario hacer un seguimiento más directo sobre los procesos contratados y obtener información de primera mano sobre su desenvolvimiento y sus resultados.

Por esa razón, estas interventorías se ejecutaron a través de convenios interadministrativos con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y la Universidad Nacional, principalmente, buscando con ello asesorías técnicas, control y seguimiento sobre la inversión a un alto

141. Esta suma equivaldría en cifras corrientes según el tipo de cambio promedio del año en cuestión- a aproximadamente U\$148.420.383.00 http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_ts_cam_dia.htm

nivel. Otros convenios se ejecutaron con el Jardín Botánico, el IDU, la Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad Distrital y la Universidad Nacional. Con ésta última, las interventorías hicieron seguimiento a las contrataciones de los programas de alimentación escolar, transporte y obras de infraestructura. Durante las anteriores administraciones las interventorías eran realizadas por empresas privadas contratadas específicamente para este fin. Pero se constató que no contaban con un equipo de expertos y profesionales, recurso disponible en las universidades públicas; este hecho, en sí mismo, ofreció un valor agregado a las interventorías.

Así fue como con el apoyo de las universidades públicas fue posible hacer un seguimiento más cercano de los programas y proyectos por parte de la Secretaría, diferente al distanciamiento inherente a la modalidad de *outsourcing*. Por otro lado, como su centro de interés no era estrictamente económico, se pudo ahorrar y administrar mejor esos recursos. Al contratar la construcción de un colegio, por ejemplo, donde la interventoría la ejecutaba el sector privado, éste cobraba un porcentaje final del costo de la obra por este concepto. En el año 2004 la Dirección de Contratación consideró que la firma interventora batallaba con mayor fuerza la adjudicación que el mismo contratista de la obra, pues con este mecanismo, mientras más incrementaba el costo de la obra, el interventor obtenía mayores ganancias. Cuando la Universidad Nacional comenzó a cumplir esta función, se eliminó ese interés económico que subyacía a la labor de la interventoría.

Además del apoyo positivo de las universidades públicas para cualificar y fortalecer procedimientos de transparencia en las prácticas diarias de la vida ciudadana en los colegios se organizó un programa pedagógico en alianza con la Secretaría de Hacienda, llamado *Pacto por el Tesoro*.

El propósito central fue formar a los niños y niñas para que comprendieran, analizaran y descubrieran cómo actuar de acuerdo con los intereses del bien público; este programa constituyó una oportunidad pedagógica para que los niños incorporen a su aprendizaje el saber sobre el funcionamiento de lo público. Al empezar la incorporación de este programa en los colegios se presentaron

ciertas tensiones con docentes y directivos debido a que no se llevó a cabo un proceso de socialización previo para prepararlos. Sin embargo, poco a poco se ha ido incorporando a la cultura escolar en diferentes IED. (F.M. Díaz, entrevista 13 de marzo, 2007)

5.2 Bienestar social para maestros y funcionarios

La Administración Distrital fue consciente de que era necesario enfrentar grandes desafíos en relación con la gestión del talento humano; tanto el malestar de los docentes derivado, por una parte, de la aplicación de la nueva normatividad nacional de reestructuración administrativa (Ley 715 de 2001), y por otro, de la aplicación del modelo centrado en la eficiencia eran factores que incidían en forma negativa en las relaciones entre docentes y funcionarios. (Villagra, A. 2007). Era recomendable pues, buscar calidez y un clima de trabajo que se caracterizara por el compromiso con la totalidad de la obra y que, a su vez, fuera agradable y entusiasta.

El reconocimiento y la promoción del talento humano fueron asuntos sustantivos para la política educativa. La gestión humana fue expresión del enfoque social del gobierno buscando la inclusión y la superación de la indiferencia para poder transformar los privilegios de unos en derechos de todos. Estos principios fueron explícitamente plasmados en el *Plan Sectorial de Educación*. Tanto los maestros como los funcionarios administrativos debían comprender a profundidad dicha idea y construir nuevas prácticas y hábitos laborales.

La regularización de la contratación docente

Una de las primeras tareas propuestas por la administración fue la de concertar con el Ministerio de Educación las condiciones para abrir concursos de ingreso a la Carrera Docente y ascender en el Escalafón, de manera que se regularizara la vinculación y la promoción laboral. En enero de 2004 cerca de cuatro mil maestros estaban vinculados a la Secretaría mediante una Orden de Prestación de Servicios (OPS), a pesar de que existían vacantes no cubiertas; en segundo lugar, unas siete mil

solicitudes para el ascenso al escalafón se encontraban represadas. La apertura de concursos y el descongelamiento del escalafón se lograron en el año 2005, gracias a lo cual fue posible atender las solicitudes de la mayoría de docentes; ello les significó a los docentes una mejora salarial sustantiva. De igual manera, se abrieron los concursos para proveer los cargos docentes vacantes, tanto aquellos pendientes como los creados debido a la construcción de los nuevos colegios. La nómina de personas vinculadas a la Secretaría se amplió ostensiblemente.

El nombramiento de nuevos maestros representaba una necesidad para ampliar la cobertura, descongestionar los salones de clase y poner en funcionamiento los nuevos colegios y los establecimientos ampliados; ello implicaba desplegar una gran logística de difícil desarrollo si se tiene en cuenta que la estructura orgánica de la Dirección Administrativa era reducida; por esa razón fue necesario reestructurar y ampliarla esa área. No fue fácil desarrollar las convocatorias abiertas; finalmente se logró cumplir con lujo de detalles todo el trámite requerido para la convocatoria y la selección con el apoyo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y otras universidades privadas.

Mediante dos concursos de maestros se vincularon más de seis mil docentes a la planta; ello significó un gran logro habida cuenta que ninguna administración anterior había llevado a cabo concursos de esta magnitud; este era una actividad que nunca se había ejecutado en la Secretaría y demandó enormes esfuerzos de la Subdirección de Personal Docente.

Cuadro No. 7
Secretaría de Educación Distrital SED- Concursos para la planta docente

| AÑO CONCURSO | DOCENTES PARTICIPANTES | SELECCIONADOS | POSESIONADOS |
|--------------|------------------------|---------------|--------------|
| 2004-2005 | 27843 | 3516 | 3324 |
| 2005-2006 | 27553 | 3571 | 3007 |

En resumen, la administración recibió en 2004 una planta docente compuesta por 27.886 docentes, la cual, en 2007 ascendió a 30.695 docentes.¹⁴²

Desde un comienzo la administración se propuso nombrar a los maestros vinculados mediante órdenes de prestación de servicios (OPS) como maestros provisionales para que accedieran a garantías laborales; la vinculación mediante orden de prestación de servicios sólo les reconocía el pago por el día trabajado, de tal forma que el monto final del pago recibido no cubría los fines de semana ni las vacaciones; estos docentes tampoco percibían prestaciones ni seguridad social. Dicha situación repercutía enormemente en el detrimento de la profesión docente. Por esta razón, al finalizar el año 2004 se llevó a cabo la organización de la planta de cargos, vacantes, provisionales y encargos con miras al concurso de méritos convocado a posteriori.

Nace un Plan de bienestar social

Después de dos años de ejercicio la administración consolidó la experiencia para institucionalizar la política de gestión humana; se contaba con un mayor conocimiento tanto de los docentes como de los directivos (coordinadores y rectores) y los funcionarios. Se identificaron las necesidades apremiantes para su realización personal, profesional y social.

142. Secretaría de Educación SED. Datos del sistema de información de la Subdirección de Personal Docente, Bogotá, D.C. 2007

La Subdirección de Personal Administrativo y la de Personal Docente establecieron un programa conjunto que dio origen al primer *Plan de Bienestar*, integrado y transversal en todos los niveles administrativos. Las administraciones anteriores no habían dispuesto funcionario alguno en la Subdirección de Personal Docente para atender el bienestar de los maestros; esta era una Subdirección fundamentalmente tramitadora de traslados, resoluciones, etc. Por su parte, la Subdirección de Personal Administrativo desarrollaba un programa de bienestar para funcionarios mediante una actividad cultural y deportiva anual, para cuya realización contaba con un presupuesto muy escaso: alrededor de 400 millones de pesos para atender cerca de 2000 funcionarios. Si lo que se quería era integrar a los maestros, los recursos debían ser, por supuesto, superiores.

Las cooperativas del sector educativo se integraron a la gestión de la Secretaría para apoyar el Plan de Bienestar Social. CODEMA,¹⁴³ CANAPRO¹⁴⁴ y la Caja de Compensación COMPENSAR¹⁴⁵ confluyeron en el propósito de invertir esfuerzos y recursos humanos y financieros en diferentes aspectos del bienestar de los maestros y funcionarios de la Secretaría. Con la participación de estas entidades se creó el Comité Central de Bienestar (COCE), integrado por: la Directora de Recursos Humanos, las dos Subdirectoras, de Personal Docente y Administrativo, y representantes de cada una de las cooperativas y de la Caja de Compensación. El COCE fue el ente encargado de tomar decisiones y definir líneas de orientación para desarrollar el Plan.

Ante la ausencia de información pormenorizada de los maestros se decidió aplicar una encuesta entre los maestros para conocer de sus propias palabras lo que esperaban de un *Plan de Bienestar*, que les resultara

143. CODEMA: <http://www.codema.com.co/site/index.php>

144. CAJA NACIONAL DEL PROFESOR CANAPRO: <http://www.canapro.org.co/inicio.php>

145. COMPENSAR. <http://www.compensar.com/>

apropiado a sus condiciones y su contexto. El estudio concluyó con los siguientes ítems orientadores para el Plan: la realización de eventos a través de talleres para el manejo del estrés; cursos de capacitación en jornadas contrarias a las escolares y la posibilidad de que en estos eventos participara con su familia en actividades recreativas y deportivas.

El programa de salud ocupacional había hecho un estudio acerca de las condiciones de salud de maestros y rectores que identificó sus enfermedades frecuentes entre otros aspectos. Esta información fue útil para otorgar las descargas laborales que por razones de salud debían otorgarse. De otra parte, este estudio en particular permitió identificar que el promedio de edad de los maestros estaba por encima de cuarenta años, lo que implicaba, al mismo tiempo, un aumento de riesgo de enfermedad; por tanto, se consideraba la necesidad de reubicarlos para garantizarles un ambiente más sano y favorable, según condiciones de salud y edad.

En la búsqueda de consolidar un sistema de información sobre los maestros se ejecutó una caracterización de la planta docente. Una encuesta fue dispuesta en el portal de la Secretaría con el fin de que los maestros la diligenciaran. De allí se logró un perfil sobre la formación profesional de los maestros del Distrito: licenciados; profesionales; normalistas; posgrados; estrato socioeconómico; nupcialidad; número de hijos y personas a cargo, entre otros datos.

En relación con los rectores la administración se propuso desarrollar programas de reducción de estrés dentro del plan de salud ocupacional; el estrés fue señalado como una de las condiciones más frecuentes que afectaban la salud de estos funcionarios. (Salud Ocupacional). Este estudio comprendió el análisis de las siguientes variables de salud y enfermedad: talla, peso, presión sanguínea, azúcar en sangre, entre otros.

Con un panorama despejado sobre los programas previstos y la unión de fuerzas para llevarlos a cabo, a finales del año 2005 y comienzo del 2006 se definió un equipo de trabajo. Se contrataron profesionales en el tema del bienestar social y laboral. Unos, para que apoyaran el diseño de las

estrategias y programas de atención. Y, otros, para dirigir los programas que se fueron perfilando. A los programas de salud se agregarían ofertas de formación personal, relativas a la ética del cuidado y a la comprensión y el compromiso con los bienes y los espacios públicos.

La cultura, el arte y el deporte

Otros programas dirigidos a los maestros comprendieron acciones propuestas por ellos mismos: arte, deporte, lúdica, cultura, manualidades. Entre los años 2005 y 2006 se desarrolló una experiencia piloto en veinte colegios de todas las localidades que permitió identificar criterios para organizar eventos masivos en los que los maestros y directivos pudieran disfrutar de espacios de esparcimiento. Se pensaron como encuentros entre colegas que compartían y abordaban asuntos propios a la profesión. Estos eventos se comenzaron a realizar desde mediados del año 2006, siempre con el apoyo de CANAPRO, CODEMA y COMPENSAR.

Uno de los 'eventos-taller' (2006) más importantes del Plan de Bienestar, dirigido a rectores, coordinadores y supervisores tuvo como objetivo central difundir y fortalecer conocimientos, conceptos y prácticas para incorporar la "Ética del Cuidado" en los colegios. El rector y la rectora, coordinador y coordinadora, deberían convertirse en gestores de una política pedagógica humana, sostenible y eficaz, adoptando actitudes éticas frente al significado de los bienes y los procesos públicos con los que se dotaban y desarrollaban las actividades escolares.

Esos encuentros integraron a todos los directivos docentes de la ciudad; el escenario fue el Club Campestre de COMPENSAR, LAGOMAR, en Girardot. Se esperaba reevaluar las actividades de años anteriores en los colegios y, a partir de ello, acordar compromisos para nuevas acciones.

La segunda etapa de los eventos de bienestar del año 2007 dirigida a los docentes esperaba contar con la participación de dos mil cien docentes del Distrito, en un encuentro que se denominó: "*Seminario-Taller: el Maestro y su Compromiso con la Educación de Bogotá*"; este contó con la presencia de trescientos cincuenta docentes por taller.

Se espera que los maestros vivan un rato de esparcimiento, pero bien orientado: de cuestionamiento personal que, a través de dinámicas y actividades colectivas, los saquen de la rutina con que han venido desempeñándose. Más que entrar a evaluar su rol en el colegio, el maestro debe entrar a mirarse a sí mismo; reflexionar sobre su vida personal y profesional mediante la realización de actividades que, por lo menos, le dejen una inquietud, le sensibilicen frente a cuestiones que deben ser importantes para su vida. Aspectos como: la postura corporal, las relaciones interpersonales, su autobiografía, la llegada al colegio, etc. La idea es sacar tanto a docentes como a administrativos de la rutina diaria. Y creo que lo hemos logrado: ¡Los maestros, rectores y coordinadores son felices con este programa! (Y. Montenegro, entrevista 13 de junio de 2007)

Finalmente, como estrategia complementaria se programó la oferta cultural de la ciudad; los docentes participaron en conciertos, obras de teatro, obras musicales, etc. De ésta manera los docentes se apropiaban del arte y se aumentaba el capital cultural y social, con el cual se beneficiarían también sus estudiantes.

La integración entre funcionarios y maestros

La principal actividad de integración entre los maestros y los funcionarios de la Secretaría fueron los juegos deportivos, establecidos como parte de la cultura institucional; se definió como parte de la programación del año lectivo: de mayo a noviembre, incluido el receso escolar de mitad de año, como período en que se llevaron a cabo los juegos. Aunque en principio fueron de tipo recreativo, en algunos casos adoptaron un carácter competitivo que a simple vista no se veía, pero que era sintomático de la ruptura existente en las antiguas tensiones entre maestros y funcionarios. Ya no sólo se trataba de divertirse, sino de llevar elementos de competencia sana. De hecho, terminaron por influir en la creación de un clima laboral más agradable, integrado y solidario. A ello ha contribuido el hecho de integrar las familias de los funcionarios con programas paralelos.

En 2006 logramos realizar los primeros juegos de integración de todos los empleados del Distrito, donde hubo más de 8.000 participantes. Este año ya empezó el segundo torneo, al cual se han inscrito más de 10.000 participantes de todas las áreas, niveles, tanto maestros como funcionarios. Anteriormente, los administrativos realizaban sus actividades y los maestros las suyas, cada grupos por su cuenta. Ahora nos unimos y realizamos programas deportivos y culturales todos juntos. Se han conformado equipos serios para participar en las competencias, ya no es sólo por amistad, sino con compromiso deportivo. Hemos realizado también actividades culturales: zarzuela, teatro, lunadas, noche de boleros, y las fiestas de fin de año unidos, de mejor calidad, lo cual resulta diferente a esa visión sesgada de unos contra otros. Ya la hemos cambiado y eso, creo, ha influido en mejor trato: entre maestros, maestros con administrativos, maestros con estudiantes. (A. N. Gutiérrez, entrevista 13 de junio, 2007)

Maestros y funcionarios: hacia un retiro estimulante

Los estudios y encuestas ya mencionados permitieron concluir que numerosos docentes se encontraban en la edad para recibir una pensión. Se identificaron situaciones y casos dramáticos de personas ya pensionadas que persistían en asistir a la Secretaría todos los días porque no habían podido desprenderse de la rutina laboral. En términos de salud, tanto los pensionados como aquellas personas próximas a recibir la pensión presentaban cuadros de estrés, depresión y problemas emocionales que, muchas veces afectaban a sus familias y su desempeño laboral. Dentro del *Plan de Bienestar* se estableció un programa de atención a pre-pensionados, orientado a aquellos maestros o funcionarios que recibirían su pensión en dos años. El programa constituyó un acercamiento del nivel administrativo hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la persona que entra en una etapa previa al retiro con el propósito de que, cuando este momento llegue, esté preparado para afrontarlo.

En el desarrollo de este programa fue valioso el apoyo de CODEMA, CANAPRO y COMPENSAR porque facilitaron la realización de las

diferentes actividades que el programa comprendía: talleres dirigidos por un grupo de expertos: sicólogos, gerontólogos y profesionales; capacitación en programas de educación no formal y cursos libres para el mejoramiento del talento laboral.

Cuando comenzó a funcionar el programa en el año 2005, este fue rechazado por parte de las personas próximas a pensionarse; sin embargo, siguió una etapa de aceptación una vez se convocaron los primeros talleres puesto que se les ofrecieron alternativas que les permitieron ir proyectando el retiro laboral. Además, se creó un espacio de atención directa para que dirimieran las dudas y los temores que vivían frente a un inminente cambio.

5.3 Evaluación en tiempo real de indicadores del ambiente laboral

El proyecto piloto titulado *Evaluación en Tiempo Real de Indicadores del Ambiente Laboral Escolar (ETRIAL)* se gestó durante el año 2006 para difundir y crear un nuevo clima organizacional en los colegios; se propuso además, evaluar, en tiempo real, las condiciones del ambiente laboral en los colegios del Distrito, buscando apoyar la construcción de acuerdos orientados a dirimir conflictos o situaciones hostiles.

Este programa se propuso como un primer intento de aproximación al clima institucional de los colegios, partiendo del tipo de relaciones interpersonales existentes allí, por ejemplo: docentes con directivos, docentes con estudiantes; docentes con docentes. Una vez el colegio conocía los resultados de esta evaluación, todos los participantes debían proyectar un proceso de cambio en dirección a la resolución de los conflictos encontrados. El primer encuentro se dirigió a incorporar la *Ética del Cuidado* previamente impulsada por la Secretaría en los colegios.

La ETRIAL se desarrolló mediante grupos focales para la determinación de tres tendencias críticas: 1) direccionamiento; 2) respeto por los Derechos Humanos y, 3) bienestar social íntegro. Sobre las tres tendencias se preparó un cuestionario corto con siete preguntas que preparaban a

los participantes para la evaluación. Los docentes, directivos docentes, coordinadores y niños se seleccionaron aleatoriamente dependiendo del tamaño de la población. Acudían personas de todas las sedes y las jornadas, conformando grupos promedio por colegio de veinticinco personas.

Los talleres, además de evaluar condiciones del ambiente laboral, permitían adquirir habilidades interactivas orientadas al mejoramiento del clima institucional. Terminada la fase piloto, los colegios se fueron interesando poco a poco cuando fueron concientes que esta representaba una herramienta valiosa para la resolución de conflictos y la creación de un nuevo clima institucional. Con la participación de niños y jóvenes se llegaba rápidamente a acuerdos, pues los docentes y los directivos tenían la oportunidad de escuchar aspectos sobre el clima institucional de los que no tenían conocimiento. Los compromisos frente a los niños eran de obligatorio cumplimiento. Los acuerdos a que llegaron los colegios fueron recopilados por la Secretaría para hacer el seguimiento correspondiente.

Hacia un modelo de gestión integrada: el caso de la Inspección Educativa

Si bien el *Plan Sectorial de Educación* no incluyó una tarea específica para la Inspección Educativa, su formulación expuso principios y líneas que la implicaban globalmente, como un aspecto transversal de la gestión. La tarea de afianzar la función de vigilancia, control y regulación por parte del Estado sobre los diferentes sectores que prestan el servicio educativo fue una condición necesaria para fortalecer el carácter eminentemente público de la educación. En tanto pública, la totalidad de colegios e instituciones educativas cumple una función social común. Para garantizar que así fuera, la administración buscó orientar las tareas de inspección y vigilancia bajo estos principios.

Durante la administración anterior se había vivido un proceso de cambio en la forma como el Estado desarrollaba esa función, derivado de las transformaciones normativas en el ordenamiento nacional. Inicialmente la Ley General de Educación (fundamentalmente el artículo 172 de la

Ley 115 de 1994) incluía las normas respectivas; posteriormente fue la Ley 715 de 2001 la que reglamentó la Inspección y Vigilancia. Para su cumplimiento, la primera contemplaba al cuerpo técnico de supervisores. La segunda los suprime, previendo que aquellos que todavía se encuentren en ejercicio fueran reasignados a funciones pedagógicas o administrativas.

El Consejo de Coordinadores de Supervisión fue abolido en el año 2002 y la función se les trasladó a los gerentes de CADEL. Este cambio no resultó positivo pues rompió el contacto entre la Oficina encargada de la Inspección, Vigilancia y Supervisión en el nivel central de la SED y el nivel local. La Supervisión se trasladó a las localidades, desarticulada de la Oficina de Inspección y Vigilancia. Los supervisores dependían directamente del CADEL, el cual dependía de la Unidad Coordinadora de CADEL en el nivel central de la Secretaría, que, a su vez, dependía de la Subsecretaría de Planeación y Finanzas.

Desde el año 2004 se les propuso a los supervisores que ayudaran al fortalecimiento del carácter público de la educación; para ello debían realizar tareas nuevas relacionadas con la capacitación de los colegios en el nivel local; era necesario hacer más énfasis en la asesoría que en el control. Mientras que la función del supervisor fue vigilar y controlar el cumplimiento de las normas, no era indispensable que contara con una formación pedagógica; su función era netamente administrativa. Por el contrario, con la nueva orientación, el supervisor capacitaba, orientaba, asesoraba e investigaba, integrando elementos administrativos (normativos) con elementos pedagógicos. A los supervisores se les confirió un papel integrador y se les convocó nuevamente para discutir asuntos educativos.

Mediante la Resolución 170 de 2006 se emitió el *Plan Operativo de Inspección y Vigilancia*, conjugando el cumplimiento del reglamento territorial con la búsqueda de procesos que llevaran al fortalecimiento de la educación pública. El nuevo *Plan operativo de Inspección y Vigilancia* les asignó a los supervisores cuatro funciones básicas:

- *La Orientación y la Asesoría, encaminadas a:*

“(...) orientar a los establecimientos educativos en la formulación y el desarrollo de su proyecto educativo, para que estos den cuenta de los intereses de las comunidades, las expectativas de los estudiantes, los fines y objetivos de la educación previstos en la Ley 115 de 1994.” (SED – Oficina de Inspección, Vigilancia y Supervisión, 2006 j)

- *La Evaluación y la Legalización, considerada como el instrumento de apoyo a la función de inspección y vigilancia...*

“A través de él se valora el desarrollo institucional, se detectan los logros, para fortalecerlos, y las debilidades, para superarlas. La evaluación que realiza la supervisión es holística, permite abordar la institución educativa en diferentes perspectivas y desde la percepción de todos los actores del proceso educativo.” (SED – Oficina de Inspección, Vigilancia y Supervisión, 2006 j)

- *El Control y el Seguimiento...*

“El control se orienta al desarrollo de los mecanismos de fortalecimiento de la autonomía institucional que estimulen los procesos de autorregulación y favorezcan el reconocimiento de los sujetos de inspección como entidades que aprenden y se transforman, respondiendo a las obligaciones inherentes al Derecho a la Educación: asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad

El seguimiento es un registro de la dinámica de la vida institucional para determinar los rumbos y los avances de los procesos de gestión. Para la autorregulación, la supervisión interviene con el fin de que los establecimientos educativos se miren a sí mismos, registren e interpreten su propia realidad y tomen las decisiones apropiadas para la consolidación de su proyecto educativo” (SED – Oficina de Inspección, Vigilancia y Supervisión, 2006 j)

- *La investigación educativa...*

“El programa de investigación en inspección, vigilancia y supervisión se desarrolla en torno de una red de problemas que hacen parte de la problemática educativa y pedagógica. De acuerdo con la red de problemas inscritos en el programa de investigación, y pensando de manera prospectiva, se trabajarán tres líneas: 1) La función de inspección, vigilancia y supervisión. 2) La institución educativa, formal y no formal. 3) El aparato educativo en su conjunto.” (SED – Oficina de Inspección, Vigilancia y Supervisión. 2006 j)

5.4 Lecciones aprendidas

El ejercicio de la administración educativa en la Alcaldía de Luís Eduardo Garzón derivó en algunas experiencias gratificantes; se aprendió, por ejemplo, que aunque es posible cambiar los aspectos técnicos y algunos indicadores de las metas del *Plan Sectorial de Educación*, no es posible renunciar a los idearios y a los principios rectores de la política. En efecto, aprender y experimentar la práctica administrativa y de gestión pública sin perder de vista las premisas que subyacen al ideario de la política implicó un conocimiento profundo de las normas que es factible transformar así como de las condiciones y las ventajas que ofrece el medio para contratar y hacer realidad proyectos y programas, además de desarrollar y fortalecer procedimientos fundamentales ya experimentados.

Un segundo aspecto positivo fue el conocimiento del contexto de la contratación como fundamento para poner en práctica nuevas estrategias en la adquisición de bienes y servicios destinados al funcionamiento del sector educativo en cumplimiento de los objetivos del Plan. Dejar de contratar mediante *outsourcing* a consolidar convenios interadministrativos con universidades públicas para realizar las interventorías de los contratos permitió hacer un seguimiento y evaluación cercana a los procesos y transparencia en la adjudicación, al dividir las contrataciones en grupos más pequeños, lo que redujo los montos y amplió el número de postulantes. Estas medidas afianzaron en el nuevo equipo de gobierno la percepción sobre la importancia de una institucionalidad

previamente construida para conservar procesos anteriores como pilares que favorecen el cumplimiento de las metas y, a la vez, transformar aquellos considerados no deseados. Un tercer aspecto lo representa el acierto del Plan Sectorial al reconocer el talento humano como fuente de consenso, confianza y cohesión del equipo de trabajo para generar sostenibilidad y eficacia en la administración pública.

Se destacan a continuación las lecciones aprendidas:

- *La confianza* depositada en maestros y funcionarios del área administrativa rinde más frutos en el terreno de la administración de políticas públicas que la realización de programas de bienestar puntuales sin criterios de participación como guía. De ello se puede deducir que en la administración de sectores como el educativo, las relaciones humanas superan la estandarización de procesos, instrumentos y procedimientos de gestión.
- *La formulación y el desarrollo de un Plan de Bienestar* desde una perspectiva integradora y participativa resulta supremamente valiosa para cumplir con los objetivos de interrelacionar las áreas y los niveles administrativos.
- *La racionalidad administrativa del Plan de Bienestar* al unir y permitir una sumatoria de recursos financieros y humanos.
- La creación de un nuevo *clima organizacional* basado en la horizontalidad de las relaciones y en el trabajo en equipo, así como en la capacitación para mejorar los procesos administrativos en los niveles local y en los colegios.
- Los programas de *gestión humana* basados en sistemas de información que contienen datos básicos de la población, incluidos los intereses, las emociones y las expectativas que motivan o afectan las relaciones interpersonales y la eficiencia laboral.

El gobierno de Luís Eduardo Garzón demostró que la gestión humana, tal como la concibió y desarrollo en el sector educativo, supera el modelo de eficiencia gerencial. Se vio que la imposición de tareas afecta la solidaridad natural que tienen las personas para apoyarse en la realización de procesos laborales comunes. Reflexionar, proponer y planear no son tareas exclusivas de la gerencia. Ni la ejecución mecánica,

exclusiva de maestros y funcionarios. La reflexión y la participación de los trabajadores no distorsionan los resultados buscados. Por el contrario, los complementan, mejoran, les confieren un *plus* de calidad que redundan en un clima laboral más sano en los lugares más cercanos a la educación: los colegios.



LO QUE HIZO LA DIFERENCIA: PERSPECTIVAS Y PREGUNTAS

Después de transitar por todas y cada una de las líneas de política que la administración del Alcalde Garzón desarrolló en el cuatrienio a favor de la educación de la ciudad, surge una pregunta que podría hacerse cualquier ciudadano: ¿existe algún elemento singular en el aporte de esta administración a la educación? Teniendo en cuenta el examen de las realizaciones de las tres administraciones anteriores, el análisis de los antecedentes que explican el ideario político pedagógico del *Plan Sectorial de Educación* y la sistematización de la experiencia del cuatrienio 2000-2007, se señalan a continuación los aspectos novedosos de esta gestión:

1. La gestión educativa fue construida de manera **participativa**. En ninguno de los tres gobiernos anteriores se había sometido a estudio y discusión el *Plan Sectorial de Educación PSE*, como se hizo en esta ocasión, con un número importantes de sectores sociales.

Cuando en la administración de A. Mockus se elaboraron los planes de desarrollo local con participación de las comunidades, la educación ocupó un lugar marginal, a no ser por la asignación de recursos para dotaciones o mejoras de infraestructura de algunos colegios. En realidad, los planes educativos anteriores se prepararon desde las oficinas de los funcionarios y los expertos. La participación en este caso no solamente fue un ejercicio o una metodología para la elaboración del Plan *Bogotá una gran Escuela*, sino una perspectiva teórica y política desde la cual se concibió y se desarrollaron todos y cada uno de los programas.

2. En esta ocasión, y a diferencia de los planes anteriores, que orientaron las acciones hacia el fomento de la productividad económica, el propósito explícito de la Alcaldía fue **disminuir la pobreza**. Se podría decir que la lucha contra la pobreza está implícita en el fomento de la productividad económica, pero en realidad la diferencia es de fondo, pues la educación, en el segundo caso, se concibió como un bien cultural en sí mismo y no como un recurso que formara parte de la composición del capital. Cuando el gobierno de L. E. Garzón afirmó que la educación no es una mercancía, su discurso no era retórico, sino una propuesta de política social deslindada radicalmente del modelo de desarrollo que percibe la educación como un servicio y por lo tanto como un bien que se podía comprar y vender, porque representaba valor agregado, en términos económicos. Desde esta perspectiva el énfasis no se asignó a la relación entre educación y productividad, sino a aquella entre educación y pobreza. El aporte se vio reflejado en la manera efectiva como logró que fueran neutralizados los factores relacionados con la pobreza que impedían el acceso universal y la permanencia de niños, niñas y jóvenes al sistema educativo.

3. La gestión introdujo la categoría del **derecho a la educación** como un principio ordenador para proyectar la política educativa. Este principio se desarrolló en consonancia con el Plan de la ciudad elaborado en el marco de los postulados que orientan un Estado Social de Derecho. El derecho a la educación puso a girar a su alrededor todos los programas y proyectos del *Plan Sectorial de*

Educación y descifraron su consistencia interna y su articulación con el Plan de Desarrollo Distrital. Los principios de la solidaridad, la autonomía, la diversidad y la interculturalidad, la equidad, la participación y el principio de probidad están presentes en el Plan de Desarrollo.

4. Esta Alcaldía optó por la **administración estatal** de la educación al expresar claramente que el Estado debía asumir la responsabilidad de garantizar el acceso y la permanencia de todos los niños y jóvenes al sistema. En ese sentido defendió el carácter público de la educación. Consistente con la idea de que la educación no es un servicio sino un derecho, propendió por la gratuidad y le asignó un segundo lugar a la noción de la focalización.
5. Se propuso transformar la estructura de la escuela renovándola por dentro, afectando sus prácticas y rompiendo sus fronteras para ponerla a dialogar con la ciudad. Las políticas de calidad vigentes hasta entonces estaban alejadas de la estructura misma de la escuela, a no ser por su modelo de gestión. En esta ocasión, la política se propuso afectar las prácticas pedagógicas de los maestros y maestras y construyó relaciones con la comunidad educativa para democratizar la gestión. Más que importar modelos gerenciales de administración educativa, les permitió a los diferentes actores construir en la práctica modelos pertinentes y autónomos de gobierno escolar.
6. Reconoció por primera vez a los maestros y maestras como intelectuales y como responsables últimos de la gestión pedagógica de la escuela. Los maestros y maestras no fueron tratados como un componente más de la política educativa, o como un factor en la composición del gasto educativo, sino como actores inteligentes que incidían de manera determinante en el tipo de prácticas pedagógicas que orientaron la educación escolarizada de la ciudad.

Las anteriores razones representan la diferencia con respecto a lo que hasta antes del año 2004 sucedió con la educación de la ciudad; ellas suscitan diversas inquietudes acerca de la sostenibilidad de este modelo

y de sus posibilidades hacia el futuro. Indudablemente, la continuidad de las políticas educativas siempre va a depender de los avatares de quienes lleguen a ocupar los altos cargos de dirección en cada administración. Sin embargo, existen acciones que tienden a perdurar y que pueden sobrevivir a la voluntad de una u otra administración. Tal como se señaló inicialmente, la ciudad vivió un giro radical en el año 1995, cuando surgieron un conjunto de cambios en el contexto político nacional y en el modelo de administración distrital. A partir de ese momento, y hasta el año 2007, se han vivido hechos y avances que permanecerán y se mantendrán en la gestión pública de la educación. A continuación se destacan algunos de ellos:

- La autonomía de la ciudad en el manejo de los recursos.
- La prioridad en la distribución de los recursos para el campo de la educación.
- La formulación de Planes Sectoriales de Educación.
- La capacidad para incidir en las políticas de calidad de la educación.
- Los Centros de Administración Educativa Local C. A. D. E. L.
- La desconcentración de funciones administrativas.
- La autonomía de los centros educativos.
- El fomento a la investigación pedagógica a través del Instituto Para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP.
- La política de formación de maestros en ejercicio a través de los Programas de Formación Permanente de Docentes, con el apoyo de universidades.
- Los Foros Educativos.
- La Red de Bibliotecas Distritales.
- La integración de las instituciones educativas.
- La creación de nuevos colegios con altos estándares arquitectónicos.
- Los comedores escolares.
- La gratuidad de la educación.
- La articulación de la escuela a la ciudad.
- Los procesos participativos en la construcción de los planes de gobierno y de los PEI.
- Las acciones inclusivas para atender poblaciones vulnerables en la escuela.

Estas políticas surgieron en diferentes momentos, de la mano de varias administraciones no necesariamente coincidentes en sus enfoques sobre la gestión educativa. Pero su continuidad en el tiempo señala que en la ciudad capital existe y pervive una política pública de educación, traducida en procesos que ya no dependen tanto de gobiernos específicos como del Estado, donde entran a desempeñar sus papeles respectivos otras ramas del poder público. Sin embargo, la estabilidad de dichas políticas también depende de otro tipo de actores como son las comunidades organizadas. Estas políticas, que pueden ser consideradas de larga duración, forman parte de unas representaciones mentales que la sociedad hace propias y que dependen de una compleja malla de acontecimientos que configuran como legítimos y como verdad algunos modos de pensar y de actuar en diferentes momentos históricos.

Del análisis comparado de los diferentes planes educativos de los últimos cuatro gobiernos distritales también es posible identificar algunas acciones que no necesariamente tuvieron carácter permanente como parte de la gestión y la política pública. Ahora bien, ¿cuáles de estas acciones características de una administración podrían convertirse en elementos de una política pública más estable? La respuesta a esta pregunta dependerá de la manera como el poder actúe sobre cada una de ellas.

La presentación y análisis del Plan Sectorial de Educación de la administración de Luís Eduardo Garzón deja abiertas muchas posibilidades que dependerán del futuro político de la ciudad. Sobre la base de la existencia de aquellas líneas de política que ya se señalaron como "*instaladas en la cultura institucional*" de la ciudad y aquellas acciones de carácter más circunstancial, es recomendable inquirir sobre los avances hacia el futuro. Más que un pronóstico de lo que pueda acaecer en el inmediato futuro, lo que sí es posible es esbozar un conjunto de interrogantes surgidos del análisis de los ejes de política que puso en escena la administración Garzón; ellos guiarán la discusión que en todo caso continuará y de la cual seguramente emanarán las decisiones de los futuros Planes de Desarrollo.

Cuadro No. 9

Logros de las Administraciones Distritales 1995-2008

| Alcaldía | Fechas | Plan de Desarrollo | Logros |
|---------------------|-----------|---------------------------------|---|
| Antanas Mockus | 1995-1998 | Formar Ciudad | Formación en competencias para la ciudadanía y el mercado, a través de la estrategia de pedagogía urbana. |
| Enrique Peñalosa | 1998-2001 | Por la Bogotá que queremos | Formación en competencias para la ciudadanía y el mercado a través de la estrategia de la focalización y el subsidio a la demanda. Construcción de nuevos colegios oficiales administrados por particulares. |
| Antanas Mockus | 2001-2004 | Para vivir todos del mismo lado | Articulación de la educación con el mercado laboral. Pruebas censales de competencias. |
| Luis Eduardo Garzón | 2004-2008 | Bogota sin indiferencia | Subsidios educativos ligados al rendimiento escolar. Articulación de la educación media técnica con la educación superior. Organización curricular por campos del pensamiento. |

Las preguntas centrales para las administraciones distritales del futuro son:

- ¿Puede la escuela incidir en la modificación de las condiciones de pobreza de la población capitalina? La relación entre pobreza y educación se invierte si esta es comprendida desde la perspectiva del derecho a la educación, y este como un derecho universal.

No se trata de que la educación disminuya la pobreza, porque allí entonces habría que aceptar el postulado de que es un factor determinante en el desarrollo económico y así termina siendo considerada como un asunto estricto de la economía: cuánto valor agregado incorpora a la mercancía; cuánto cuesta la inversión y cuál es la tasa de retorno al crecimiento de la economía; qué tanto incide en el desarrollo humano, esto es, en la disminución de la morbilidad, la mortalidad, la natalidad, variables determinantes para garantizar un crecimiento económico equitativo, etc. Si la educación es considerada desde la perspectiva del derecho, lo que se debe garantizar es que la pobreza no represente un factor que impida el acceso universal a ella. Ella significa un bien en sí mismo y no un instrumento o un medio para alcanzar el desarrollo económico, así se le llame desarrollo humano.

- ¿El problema de la cobertura ha sido resuelto realmente? ¿Qué sucede con la población de estratos uno, dos y tres que aun cancela emolumentos por la educación en colegios privados de deficiente calidad cuya cifra sobrepasa los seiscientos mil niños, niñas y jóvenes? Este aspecto urgente solamente podrá ser resuelto a largo plazo. De continuar la política de universalización y gratuidad, se podría pensar que el porcentaje de estudiantes en establecimientos de la educación privada seguiría disminuyendo progresivamente, hasta quedar en los mínimos relacionados con la atención de estudiantes de los estratos cinco y seis, que seguramente insistirían en pagar por la educación. La resistencia de los pequeños y medianos colegios a sobrevivir podría ser un factor político a tener en cuenta en las decisiones relacionadas con estas políticas.
- ¿Los niños de cero a cinco años, pertenecientes a primera infancia son atendidos por el sector educativo oficial? ¿Qué posibilidades reales existen para articular esta atención entre el sector de bienestar social y el sector educativo? ¿Les conviene a los niños y niñas esta articulación? Este representa un asunto polémico desde el punto de vista pedagógico; para algunos sectores la escolarización de niños menores de cinco años es innecesaria y podría limitar las capacidades de desarrollo cognitivo futuro. Para otros sectores, asociados con el sindicalismo docente, esta es una población que debe ser incluida en los ciclos escolares, de acuerdo con lo consa-

grado en la Constitución de 1991 para garantizar una verdadera universalización. Pero más allá de la discusión pedagógica, el asunto es de índole presupuestal; esta es una franja aproximada de cincuenta por ciento (50%) de la población de la ciudad donde se presenta gran atraso frente a la capacidad del Estado para cuidar y educar a esta población. Los esfuerzos de coordinación entre el sector de bienestar y el educativo, en los niveles distrital y nacional, serán definitivos en el momento de definir políticas para la primera infancia.

- ¿Qué tanto se ha articulado la labor de la escuela con la de otros sectores sociales y culturales? ¿Es posible una política social integral? ¿Se superarán algún día las inercias administrativas de cada sector? La escuela y las políticas educativas se convierten cada día más en un factor articulador de las políticas sociales. Pero en la práctica, cuando estas se ponen en práctica, por lo general pueden más las inercias de las instituciones adscritas a cada sector. La reforma administrativa del Distrito Capital aprobada en el año 2007, seguramente será importante para avanzar en este esfuerzo. De continuar esta tendencia integracionista de las políticas, seguramente se producirá un giro histórico en la manera como la ciudad resuelve sus más graves problemas de pobreza y marginalidad.
- ¿Es realmente posible que la ciudad recurra a la escuela para abrir sus espacios y renovar el conocimiento y los métodos pedagógicos de lo que allí se enseña? Esta es una tendencia cada vez más generalizada en los discursos pedagógicos y se está incorporando cada vez más a los idearios de las políticas públicas. Sin embargo, en los imaginarios sociales todavía la escuela es considerada como un lugar independiente de la calle; sus tiempos, espacios y rituales aún son valorados de acuerdo con formatos muy antiguos. Las instituciones que configuran la ciudad aún no se enteran de que pueden y deben ayudar en la labor formativa de la escuela. La escuela parece haberse convertido en parte de arquetipos culturales muy profundos y modificarlos en la práctica no parece fácil. Sin embargo, la presencia cada vez más masiva de la informática y las innovaciones tecnológicas en los medios de comunicación están penetrando fuertemente los discursos pedagógicos. La pregunta por las fronteras de la escuela parece que seguirá permanecerá

dentro del discurso sobre política educativa a corto y a mediano plazo.

- ¿Las políticas educativas son realmente participativas? ¿Podrán funcionar instancias de control ciudadano que garanticen que las políticas educativas no se diseñen desde las oficinas de la burocracia? La tendencia a fortalecer las instancias de control ciudadano va a continuar obligando a las administraciones a contar con la opinión de la gente y, sobre todo, a respetarla. Pero la posibilidad de que exista una participación organizada depende de factores políticos y sociales más complejos y más inestables. Por esa razón, la tensión entre democracia participativa y democracia representativa estará muy presente en las discusiones y en las estrategias que los futuros gobiernos desarrollen en materia educativa.
- ¿Será posible una articulación entre la educación superior, la educación para el trabajo y la educación media? Esta es una deuda grande de la ciudad y del país con la población estudiantil. La autonomía universitaria representa, paradójicamente, un obstáculo para que los gobiernos distritales puedan incidir directamente en este necesario proceso de articulación entre los dos niveles educativos. La inexistencia reiterada de proyectos y programas para la educación superior dentro de los Planes Sectoriales se debe en parte a esa incuestionable realidad de la autonomía de las universidades para gobernarse. Por esta razón, el nivel de exigencia es muy alto si se desea avanzar en políticas de articulación. El sector productivo tampoco se preocupa mucho por la educación media y básica; este dirige sus miradas más hacia la educación no formal o a la capacitación en el puesto de trabajo. Este es un problema poco atendido y de urgente resolución.
- ¿Qué tanto podrán ser autónomas las políticas educativas de la ciudad frente a las políticas nacionales? ¿Qué grado de autonomía es conveniente? Allí se presenta una tensión más que se ha ido acentuado en la medida en que la ciudad de Bogotá decide invertir más recursos en educación. Sin embargo, las políticas del Ministerio de Educación han afinado los mecanismos para ocuparse menos de la administración, la financiación y la dotación material de la educación, para concederle mayor atención a la política de calidad; esta es una tendencia nacional y mundial. El

debate permanecerá cada vez más en la esfera de lo pedagógico y el papel del maestro será definitivo en la manera como se decida acerca del grado de autonomía que realmente tendrá la ciudad para orientar sus políticas de calidad.



BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (1995). *Plan de Desarrollo 1995-1998: "Formar ciudad"*. Bogotá.

_____. (1995). *Decreto 295 de 1995*.

_____. (1998). *Plan de Desarrollo Distrital 1998-2001: "Por la Bogotá que Queremos"*

_____. (2001). *Plan de Desarrollo Distrital 2001-2004: "Bogotá: Para vivir todos del mismo lado"*

_____. SED, PIDUR. (2002). *Estudio de peso y talla de la población escolar de los establecimientos educativos del distrito capital. Informe final*. Bogotá, Julio.

- _____. (2004). *Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008 "Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión"*. Bogotá.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL. (s.f): *Memorias – Segundo Foro Educativo Distrital. ¿Cómo formar ciudad y ciudadanos competentes?*, Bogotá.
- ÁLVAREZ, Alejandro. (2005). *Discurso presentado en la Plenaria de los Comités Locales de Foro*, Compensar, Octubre 4 de 2005.
- _____. (2005a). *Los límites de la escuela*, Ponencia presentada en el marco de la Cátedra de Pedagogía, mayo de 2005.
- _____. (2006). *La educación pública en Bogotá setenta años hace...*, En: *Educación y Ciudad*, Revista del instituto para la Investigación y el Desarrollo Educativo y Pedagógico: IDEP, No. 10, primer semestre de 2006.
- ANDERSON, Gary. (2002). *Hacia una participación auténtica: Reconstrucción de los discursos de las reformas participativas en la educación*, En: *Nuevas tendencias en Políticas Educativas*, Cáp. 4.
- BARRERA-OSORIO, F., Linden, L., Urquiola M. (2006). *Evaluación del programa de gratuidad educativa de la ciudad de Bogotá*. Informe para la Secretaría de Educación del Distrito. Bogotá, diciembre.
- BENTHAN, Jeremías, *Fragments sobre el gobierno. Los grandes pensadores*. SARPE, Madrid, 1985
- BOURDIEU, Pierre, *Capital cultural, escuela y espacio social*, Siglo XXI, 2003
- CASTAÑEDA, Elsa; Turbay, Catalina y otras. (2005). *Fortalecimiento de la retención escolar en la educación básica secundaria y media en el Valle de Aburrá*. Informe de consultoría, Bogotá. Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Informe de Consultoría, 2005.

- CASTRO V. Jorge Orlando. (2005). *La Ciudad Educadora: He Ahí El Problema*. En: *Revista Educación y Ciudad*. Experiencias nacionales e internacionales, N° 8, IDEP, noviembre, p. 62.
- CAJIAO, Francisco. (2006). *Bogotá, una gran escuela de participación*. Documento de discusión para trabajar juntos en los colegios y localidades de Bogotá, SED, Octubre de 2006.
- _____. (2006a). *Lineamientos generales para la transformación de la escuela y la comprensión integral de la calidad – colegios oficiales de excelencia para Bogotá, SED., 2006, p. 13.*
- CEPAL – UNESCO. (1991). *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CONCEJO DE BOGOTÁ D. C.. *Proyecto de Acuerdo, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2004-2008 Bogotá Sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión.*
- _____. *Acuerdo 12 de 1994. Estatuto de Planeación del Distrito.*
- _____. *Acuerdo 13 de 2000. Por el cual se reglamenta la Participación Ciudadana en los Planes de Desarrollo Local.*
- CORREDOR, Consuelo. (2004). *Alrededor de Bogotá sin indiferencia, Bogotá sin hambre: la perspectiva de derechos en el Plan de Desarrollo de Bogotá, 2004.*
- CUBIDES, Juliana. (2007). *Equipos Pedagógicos Locales: Avances, Logros y Proyecciones*, Informe final contratista SED, febrero de 2007.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (2003). *El Derecho a la Educación, en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*. Bogotá, 265 p.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DNP, (2004) Evaluación de Políticas Públicas, *Programa Familias en Acción*, Bogotá, D.C.

EL TIEMPO. (2004). 6 de marzo de 2004, pp. 1, 11.

_____. (2004). 17 de junio de 2004 Periódico *El Tiempo*, 17 de junio de 2004, pp. 1, 19.

_____. (2004). 18 de Agosto, 2004, p. 1-19

_____. (2007). 28 de Abril.

_____. (2007). *El colegio distrital más bonito*. 12 de Mayo de 2007

_____. (2007). 23 de junio.

EQUIPOS PEDAGÓGICOS LOCALES. (2005). *Propuesta para organizar el trabajo pedagógico en las localidades*. Documento inicial para la conformación de los Equipos Pedagógicos Locales, Subsecretaría Académica, SED, 2005.

_____. (2006). *Informe diagnóstico del estado actual de los PEI en los colegios de Bogotá*. Subsecretaría Académica, SED, Febrero 2006.

FAURÉ, Edgar, (1972) *Aprender a Ser, la educación del futuro*, Alianza Editorial, UNESCO, Madrid-Milán, París Traducción. Carmen de Castro.

FEDESARROLLO. (2006). *Análisis de las políticas de educación, salud y vivienda del nuevo plan de desarrollo de Bogotá*. Capítulo Educación. Bogotá, mayo.

FUNDACIÓN CORONA, Casa Editorial El Tiempo, Cámara de Comercio de Bogotá. (2007). *Proyecto Bogotá Cómo Vamos. Balance de tres años de la administración distrital 2004-2008*. Bogotá.

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA. (2004). *Construyendo Ciudad y Ciudadanía. Política de participación ciudadana para Bogotá*, febrero 2004.

GAMBA, Pedro Lucas. (2006). *Sistematización experiencia Equipos Pedagógicos Locales*. Informe gestión.

HERNÁNDEZ, Daniel. (2007). *Bogotá, una Gran escuela. Una ciudad al Alcance de los Niños*, Documento Cátedra de Pedagogía 2007.

INSTITUTO PARA LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y EL DESARROLLO PEDAGÓGICO (IDEP). (2001). *Bogotá para vivir todos del mismo lado 2001-2003*. Bogotá. 98 p.

_____. (2005). *Foro Educativo: La ciudad y las políticas educativas. El asunto es incidir en política*, Magazín IDEP Aula Urbana, No. 52, Junio-Julio de 2005.

_____. *Revista Educación y Ciudad No. 7 (2005) Bogotá una gran escuela: experiencias nacionales e internacionales*, (2005) IDEP, Octubre, No. 8 *Ciudad educadora: experiencias nacionales e internacionales*, (2005) IDEP, Noviembre., Bogotá, D.C. www.idep.edu.co

_____. *Revista Educación y Ciudad, No. 6 (2004) Cátedra de Pedagogía: Bogotá, una gran escuela* IDEP, Dic, Bogotá, D.C.

_____. (2007). *Aportes de Bogotá al Plan Decenal de Educación 2006-2015. Contenidos y Calidad de la Educación*, Entrevista realizada al Secretario de Educación Abel Rodríguez Céspedes, en: Magazín *Aula Urbana*, IDEP, No. 62, febrero de 2007, pp. 12-14.

_____. (2007a). *Seguimiento y evaluación al modelo de gestión educativa por concesión*. Informe final. Resumen ejecutivo. Bogotá, abril.

MALAMBO, Liliana. (2007). *El derecho a la educación, un derecho pleno en Bogotá*, En: *Palabra Maestra*, Bogotá, Abril de 2007, Año 7 No. 15, p. 8.

MENJURA, H., GONZÁLES, J., ESPITIA, J. LAYTON, A., BERNARDO S., VALDERRAMA, S., TORRES, V.. (2005). *Informe final Equipo de Gratuidad*. Secretaría de Educación, Subsecretaría de Planeación y finanzas. Archivo digital.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. (1997). *Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (SNE). Evaluación de logros. Áreas de lenguaje y matemáticas. Resultados en los Grados 3º, 5º, 7º y 9º, 1992-1994*. Serie Publicaciones para Maestros. Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional (xxxx) *Pruebas Saber [www.mineducacion](http://www.mineducacion.gov.co)*

MISIÓN SOCIAL – DNP. (1997). *La calidad de la educación y el logro de los planteles educativos*. Planeación y Desarrollo, Vol. 28, No. 1 enero-marzo, pp. 25- 62.

_____. (1997). 25-62. En: Plan Sectorial de educación 1998-2001, pg. 6

MOCKUS, et. al.. (1995). *Las Fronteras de la Escuela*. Editorial Magisterio, Sociedad Colombiana de Pedagogía, Bogotá.

NIETO, María Carolina. (2002). *Los fenómenos de deserción, repitencia y extraedad en Colombia 1990-1999. estado del arte*, En: OEA-Mecyt. Proyecto multilateral. Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos, CD.

PEÑA B., Margarita. (2006). *Aprendizajes Sobre Gestión Educativa. La Experiencia de Bogotá 1998-2003*. Empresarios por la Educación. Bogotá. 2005.

PÉREZ-CALLE, Francisco. (2007). *Evaluación Ejecutiva del Programa Escuela Ciudad Escuela*. Bogotá: FEDESARROLLO.

POSSO, Darío González. (2005). *Descentralización y Democracia Participativa. Perspectiva de Derechos y Deberes*. Documento de trabajo, 20 de julio de 2005.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA *Misión de los sabios....1991*.

RODRÍGUEZ C. Abel. (2002). *La educación después de la Constitución del 91: de la reforma a la contrarreforma*. Cooperativa editorial del Magisterio – Corporación Tercer Milenio. Bogotá.

_____. (2004). *¿Es posible un nuevo proyecto educativo para Bogotá?* Documento SED.

_____. (2005). *La educación, un campo de combate contra la pobreza*, Columna para el periódico *El Espectador*, septiembre de 2005.

_____. (2005a). *El lugar de la gestión pedagógica en la escuela*. Carta Pedagógica. Secretaría de Educación del Distrito (SED). Bogotá, D. C.

_____. (2005b). *¿Es posible un nuevo proyecto educativo para Bogotá?* Carta pedagógica. Copia electrónica.

SÁENZ, Javier. (2004). *Apuntes sobre el Plan Sectorial de Educación Bogotá Una Gran Escuela*, 2004.

_____. (2004). *Cultura ciudadana y pedagogización de la práctica estatal. Estrategias pedagógicas del plan de desarrollo*

_____. (2007). *Desconfianza, civilidad y estética: las prácticas formativas estatales por fuera de la escuela en Bogotá, 1994-2003*. Bogotá, Colección CES. IDEP – Universidad Nacional. 275 p.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL. (1998). *Plan Sectorial de Educación 1998-2001*. Bogotá, D.C.

- _____. (2001). *Plan Sectorial de Educación 2001-2004*. Bogotá, D.C.
- _____. (2002). "Estudio sobre el peso y la talla de la población escolar de los establecimientos educativos del distrito capital", Fundación Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano y Rural (PIDUR), Consolidación de la línea de base. Proyecto *Suministro de Complementos Alimenticios a Escolares*, Bogotá, D.C.
- _____. (2004). *Plan Sectorial de Educación 2004-2008, Bogotá: Una Gran Escuela. Para que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor*. Bogotá, D.C.
- _____. (2004a) Subdirección de Formación Docente. *Lineamientos de Política para la Formación de maestras y maestros 2004-2008*. Bogotá, D.C.
- _____. (2004b). Equipo Pedagógico de Participación. *La Escuela Participa en los Encuentros Ciudadanos*, Bogotá, D.C.
- _____. (2005) Documento de presentación del Foro Educativo de Bogotá: La Ciudad y las Políticas Públicas. Elaborado por la Oficina Asesora de la Subsecretaria Académica, 12 de abril de 2005. Bogotá, D.C.
- _____. (2005a). Informe de Gestión sobre participación. Bogotá, D.C.
- _____. (2005b). *Documentos Semillas del EPEL*. Equipos Pedagógicos Locales – Equipos Locales de Foro, Diciembre. Bogotá, D.C.
- _____, Dirección de Gestión Institucional. (2005d). Proyecto: Conflictos escolares, democratización y fortalecimiento de los PEI. Subproyecto: personeros y líderes estudiantiles. Bogotá, D.C.

- _____. (2005e). Informe de Gestión sobre Encuentros Ciudadanos de Participación en el Sector Educativo, elaborado por Evelyn Domínguez. Bogotá, D.C.
- _____. (2006) *Plan Maestro de Equipamientos Educativos, dotación y equipos, coordinación con proyecto institucional de señalización*. Dirección de Planeación. Bogotá, D.C.
- _____, Dirección de Planeación. (2006a). Ficha técnica para la formulación de proyectos. *Proyecto No. 7361. Alimentación para escolares en las instituciones educativas distritales*. Archivo digital. Bogotá, D.C.
- _____, Dirección de Planeación. (2006b). Ficha técnica para la formulación de proyectos. *Proyecto No. 266. Subsidios condicionados a la asistencia escolar de los jóvenes trabajadores*. Archivo digital. Bogotá, D.C.
- _____, Dirección de Planeación. (2006c). Ficha técnica para la formulación de proyectos. *Proyecto No. 312. Mejoramiento integral de infraestructura y prevención de riesgos en las instituciones educativas distritales*. Archivo digital. Bogotá, D.C.
- _____, Subdirección de Plantas Físicas. (2006d). *Proyecto mejoramiento integral de infraestructura y prevención de riesgos en las IEDS (0312) Informe de gestión 2006, corte a 31 de diciembre de 2006*. Archivo digital. Bogotá, D.C.
- _____, Secretaría de Educación, SED, (2006e) *Navegador Pedagógico de Bogotá*, Bogotá, D.C., 265 págs.
- _____. (2006f) *Respuestas grandes para grandes pequeños. Lineamientos Primer ciclo de educación formal en Bogotá. De Preescolar a 2º Grado de Primaria*, Bogotá, D.C. 32 Pág.

_____. (2006g). Décimo Foro Educativo Distrital 2005: La Ciudad y las Políticas Educativas, Serie Memorias SED, Junio de 2006. Bogotá, D.C.

_____. (2006h). Formulación del Proyecto 400: “Fortalecimiento de los PEI y Formulación de los PEL”, proyecto a cargo de la Oficina Asesora de la Subsecretaria Académica. Bogotá, D.C.

_____, Dirección de Planeación. (2006i). Formulación del Proyecto No. 251. Cultura Organizacional. Archivo digital. Bogotá, D.C.

_____, Unidad de Inspección, Vigilancia y Supervisión. (2006j). Plan Operativo de Inspección y Vigilancia, 2006. Archivo digital. Bogotá, D.C.

_____, Dirección de Planeación. (2006k). *Proyecto 289 - Derechos humanos, convivencia y democracia en la escuela. Versión 3.* Bogotá, D.C.

_____, Dirección de Planeación. (2006 l). Ficha técnica para la formulación de proyectos. *Proyecto No. 7365. Transporte escolar.* Archivo digital. Bogotá, D.C.

_____. (2007) Colegios Públicos de Excelencia para Bogotá: Orientaciones para la discusión curricular según campos de conocimiento. Propuesta para el Ciclo de Educación Básica A – 3º a 6º. Bogotá, D.C.

_____. (2007a) Unidad de Educación Superior, *Informe de Gestión 2007*, Bogotá, D.C.

_____, Subsecretaría de Planeación y Finanzas. (2007b). *Sistema de Participación Educativa.* Equipo de Participación, Bogotá, D.C.

_____. *Lineamientos de Política en Evaluación* (2007c). Bogotá, D.C.

_____. Subsecretaría Administrativa, (2007d) *Presentación del Programa Bogotá sin hambre*, Bogotá, D.C., Junio

_____. (2007e). *Memorias Foro del Educativo Distrital 2006: Educación sin Indiferencia, Organicemos para incidir*. Realizado en octubre de 2006. Bogotá, D.C.

SECRETARÍA DE GOBIERNO. (2004). Comité interinstitucional de Participación, *Propuesta para la estructuración del programa: Escuela Distrital de Participación y Gestión Social*, Julio 28 de 2004. Bogotá, D.C.

_____. (2004a). Comité interinstitucional de Participación, *Participación para la decisión en una Bogotá sin Indiferencia. Lineamientos de la política de participación ciudadana*. Julio 31 de 2004. (Documento síntesis elaborado por los integrantes del Comité Interinstitucional de Participación, sistematizado por Patricia Jaramillo). Bogotá, D.C.

_____. (2004b). Boletín de prensa, 2 de abril de 2004. Bogotá, D.C.

_____. (2005). *La Construcción de la Ciudadanía Activa. Bases para la Política Pública de Participación en una Bogotá sin Indiferencia*, 2005. Bogotá, D.C.

SCHNITMAN, Dora Fried (1994): *Nuevos Paradigmas, Cultura y subjetividad*. Paidós. Buenos Aires.

SUÁREZ, Hernán (Compilador). (2002). *Veinte años del Movimiento Pedagógico. 1982-2002. Entre mitos y realidades*. Cooperativa editorial Magisterio, Corporación Tercer Milenio. Bogotá, 2002.

TOMASEVSKI, Katarina. (2004). *Sexto informe anual Comisión de Derechos Humanos*. E/CN.4/2004/45. 25 de enero de 2004.

- _____. (2004a). *El asalto a la educación*. Interpón Oxfam. Barcelona.
- TURBAY, C.; CALVO, G. y, LUQUE, F. (1994). *Causas de Deserción de la Educación Secundaria y Rutas de Formación, Educación y Trabajo Posteriores a la Deserción según Género. Estudio de Casos en Bogotá, Medellín y Cali*. Programa Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, Bogotá, (Material mimeografiado).
- TURBAY, C. y BACCA, A. (2006a). *El Rol de los niveles intermedios en el gobierno de las escuelas: su incidencia en el logro de la equidad. Caso Colombia*, Informe Final de Investigación. Fundación Restrepo Barco, Universidad de San Andrés, Fundación Ford, Bogotá, abril.
- _____. (2006b). *El Rol de los niveles intermedios en el gobierno de las escuelas: su incidencia en el logro de la equidad. Caso Colombia*, Versión Final (Informe de Investigación). Fundación Ford, Fundación Restrepo Barco, Universidad de San Andrés. Bogotá, diciembre.
- TURBAY, C. y BACCA, A (2008) *Equidad educativa y gobiernos territoriales en Colombia: ¿inclusión o segmentación?* Aique, Argentina.
- UNESCO. (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*, Jomtien, Tailandia, 1990.
- UNESCO (2002) *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de Calidad de la Educación* Juan Casassus, Violeta Arancibia Juan Enrique Froemel *Revista Iberoamericana de Educación* No. 10 <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie10a10.htm>, <http://llece.unesco.cl/esp/>
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA Programa RED (2004). *La Autonomía escolar en el contexto de las recientes reformas educativas en Bogotá*. Estudio adelantado por el Programa RED para la Secretaría de Educación del Distrito, Informe de Investigación. Disponible en: http://www.unal.edu.co/red/info_investigacion.htm

_____. (2007) Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Alcaldía Mayor Bogotá D. C. - Secretaría de Educación. *Convenio Interadministrativo No. 1142 del 21 de noviembre de 2006, segundo informe: Actualización de los costos de operación del transporte escolar, Bogotá, enero de 2007.*

_____. (2007a) "*Evaluación del impacto en el estado nutricional y de salud de una población muestra de niños escolarizados del Proyecto de Alimentación Escolar de la Secretaría de Educación del Distrito, en el primer semestre de 2006 en Bogotá D. C.*", Bogotá, D.C.

VIVA LA CIUDADANÍA. (2005). *Síntesis Analítica del Foro Educativo Distrital* presentada a la Secretaría de Educación Distrital, 2005.

VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. (2004). *La planeación participativa en Bogotá, D. C., Análisis y Propuestas*. Fundación Foro Nacional por Colombia – Fundación Corona, Enero de 2004.

VILLAGRA, Alicia. (2007). *Enseñar y aprender con medios. Del eficientismo pedagógico a los modelos basados en los procesos*. Universidad Nacional de Tucumán. Documento en red.

VILLARREAL, José Miguel. (2006). *La administración de la educación pública de los niveles preescolar, básica y media en Bogotá, D. C.: entre la desconcentración y la descentralización – (1995-2005)*. Trabajo de grado para optar el título de Especialista en Administración Pública Contemporánea. Escuela Superior de Administración Pública – ESAP Facultad de Postgrados Bogotá, D. C.



ANEXOS

Anexo No. 1

Fuentes Testimoniales

ACOSTA A. Entrevista a Interventoría Programa de Alimentación Universidad Nacional, 17 de abril de 2007

ÁLVAREZ, Alejandro. Subsecretario Académico de la SED (2004-2005). Entrevista realizada el 3 de marzo de 2007.

_____. Entrevista realizada el 15 de marzo de 2007.

_____. Entrevista realizada el 24 de marzo de 2007.

_____. Entrevista realizada en octubre de 2005, por C. Turbay y Á. Bacca.

ARTEAGA, José. Profesional programa transporte escolar. Entrevista realizada el 3 de abril de 2007.

ÁVILA, Olga Teresa. Directora de Contratación, SED (2004-2005), entrevista realizada abril de 2007.

BARRANTES, Raúl. Entrevista realizada el 25 de junio de 2007.

BENAVIDES, Carlos. Profesional de plantas físicas. SED. Entrevista realizada el 9 de mayo de 2007.

BENAVIDES, Blanca Ligia. Subdirectora de Formación de Educadores. SED. Entrevista realizada el 27 de marzo de 2007

BETANCOURT, Mabel. Maestra en Comisión. Dirección de Gestión Institucional. Entrevista: Mayo 22 de 2007.

BUSTAMANTE, Boris. Entrevista realizada en junio 27 de 2007.

CAJIAO, FRANCISCO. Subsecretario Académico (2006-2007). Entrevista realizada el 16 de marzo de 2007.

CARRASCO Gloria. Subdirectora de Evaluación y Análisis – SED. Entrevista realizada en abril 20 de 2007.

CORRALES, María Cristina. Profesional Especializado de la Subdirección de Formación de Educadores. Marzo 20 de 2007.

CRISTANCHO, Luis Miguel. Coordinador proyecto gratuidad. Entrevista realizada el 8 de mayo de 2007.

DÍAZ, Flor María. Subdirectora de integración y gestión institucional en la Subsecretaria Académica (2004-2005). Entrevista realizada en marzo de 2007.

ESCOBAR, Fernando. Contratista SED (2005-2006). Entrevista realizada en mayo de 2007.

_____. Entrevista realizada el 5 de junio de 2007

ESCOBAR, Janeth. Profesional Subdirección de Evaluación y Análisis. Junio 12 de 2007.

GARAVITO, Alejandro. Profesional vinculado a la Subdirección de Personal Administrativo. Entrevista realizada el 23 de junio de 2007).

GARCÍA, Laureano. Primer Gerente de la Unidad Coordinadora de CADEL (2004), Supervisor Educativo. Entrevista realizada en mayo de 2007.

GÓMEZ, Luz Claudia. Profesional Especializado. Dirección de Gestión Institucional. Mayo 22 de 2007.

GONZÁLEZ, Adriana. Entrevista, 3 de julio, 2007.

GUTIÉRREZ, Alba Nelly. Subdirectora de Personal Docente (2005-2007), entrevista realizada

GUTIÉRREZ, María Teresa. Profesional Especializado Formación de Educadores. Abril 2 de 2007

Grupo de Interventoría UN. (Sandra Cubillos, Ángela Acosta y Mercedes Mora). Entrevista realizada el 17 de abril de 2007

HERNÁNDEZ, Deymir. Profesional Subsecretaría Académica, entrevista, 17 de abril, 2007

ISAZA, Olga. Directora Instituto de Integración Social. Entrevista, marzo, 2007

JARAMILLO, Carlos Ariel. Gerente proyecto Construcciones, mejoramiento, reforzamiento y ampliación de infraestructura, 2006-2007, entrevista 29 de julio de 2007.

JARAMILLO, Luz Amparo. Directora de Recursos Humanos 2006-2007

LIÉVANO, Blanca Cecilia. Directora de Servicios Informáticos 2007.

LÓPEZ, Isabel Cristina. Directora de Gestión e Integración Institucional (2004-2007). Entrevista abril 12 de 2007

MALAMBO, Liliana. Subsecretaria Planeación y Finanzas SED (2006-2007). Entrevista realizada el 27 de junio de 2007.

MARTÍNEZ, Nancy. Directora de cobertura (2006-2007). Entrevista realizada el 16 de abril de 2007.

_____. Entrevista realizada el 8 de mayo de 2007.

MÉNDEZ, María Lilia. Profesional de la Unidad Especial de Inspección y Vigilancia.

MENJURA, Helmutt. Ex-funcionario de la Dirección de cobertura, coordinador inicial de la política y el proyecto de gratuidad

MOLINA, Fabián. Entrevista, 16 de mayo, 2007.

MONTENEGRO, Yadira. Profesional vinculada a la Subdirección de Personal Docente (2006-2007).

MOSQUERA, Andrea. Coordinadora Interventoría Comedores Escolares, Universidad Nacional, entrevista 17 de abril 2007

MUÑOZ, Ana Isabel. Profesional encargada de la atención a la población con necesidades educativas especiales, Dirección de cobertura, entrevista 27 de mayo de 2007).

NIEVES, Celio. FECODE, Entrevista realizada en marzo de 2007.

NIEVES, Juvenal. Subdirector de Integración Institucional - SED. Junio 22 de 2007.

NOVOA, Edilberto. Junio 20 de 2007

ORTIZ Legarda, Marina. Directora de Evaluación y Mejoramiento 2006-2007. Entrevista: Marzo 23 de 2007.

ORTIZ, Carlos. Profesional Especializado de la Subsecretaría Académica y de Formación de Educadores. Entrevista: Marzo 28 de 2007

PABÓN, Rafael. Entrevista, 8 de mayo 2007.

PÉREZ, Ángel. Subsecretario Administrativo de la SED (2004-2007). Entrevista realizada el 12 de marzo de 2007.

_____. Entrevista el 9 de mayo de 2007.

RAMÍREZ Velásquez, Jorge. Asesor de la Subsecretaría Académica (2004-julio 2006). Entrevista realizada en abril de 2007.

_____. Entrevista realizada el 26 de marzo de 2007.

_____. Entrevista realizada el 18 de agosto de 2005 por la corporación Viva la Ciudadanía.

RAMOS, Lilia. Subdirectora de gestión operativa. Entrevista realizada el 22 de marzo de 2007.

RINCÓN, Cecilia. Directora de Evaluación y Acompañamiento, Subsecretaría Académica (2004-2006). Entrevista realizada el 12 de abril de 2007.

RODRÍGUEZ, ABEL. Secretario de Educación de Bogotá (2004-1007). Entrevista realizada el 24 de enero de 2007.

_____. Entrevista realizada el 10 de marzo de 2007.

_____. Entrevista realizada el 30 de junio de 2007.

RODRÍGUEZ, Liliana. Equipo de Monitores del Proyecto Inventudes. Abril 16 de 2007

ROMERO, Omar. Coordinador subsidios condicionados, Dirección de cobertura, entrevista 19 de junio de 2007

SILVA, Bernardo Coordinador convenios con instituciones educativas privadas. Entrevista realizada el 31 de mayo de 2007.

SUÁREZ, Hernán. Secretario Privado SED (2004-2007). Entrevista realizada el 22 de febrero de 2007.

_____. Entrevista realizada el 11 de marzo de 2007.

SUÁREZ, Julio Roberto. Gerente de Unidad Especial de Inspección y Vigilancia

TALERO, Javier. Coordinador Proyectos, Plantas Físicas, entrevista 10 de julio de 2007).

VILLARREAL, José Miguel. Gerente Unidad Coordinadora de CADEL (2004-2007). Entrevista realizada en mayo de 2007.

VEGA, Margarita. Ex-funcionaria subsidios. Margarita Vega, Directora de Planeación, 2005, entrevista 9 de abril de 2007.

VIEIRA, María. Encargada del Banco de Oferentes, Dirección de cobertura, entrevista 27 de mayo de 2007.

Anexo No. 2

Carta de Invitación a una SABATINA:

Bogotá, Febrero 7 de 2005

*Apreciados (as)
Maestros y Maestras
Rectores y Rectoras, Coordinadores y coordinadoras
de la Localidad URIBE URIBE*

Reciban un cordial saludo, deseándoles el mejor de los éxitos en sus realizaciones profesionales y personales en el nuevo año que comienza. Mi compromiso y mi gran meta es dialogar directamente con todos los educadores del Distrito, convencido de que las maestras y los maestros, así como los rectores y coordinadores, son protagonistas esenciales para lograr la transformación de la escuela y la enseñanza bajo una perspectiva pedagógica y humana, en favor de las niñas, los niños, y los jóvenes, quienes son la razón de ser de la administración que preside el Alcalde Lucho Garzón, de esta secretaría y, por supuesto, de los educadores.

Quiero invitarlos a todas y todos a la reunión SABATINA que realizaremos el próximo sábado 12 de febrero en el Colegio Restrepo Millán a las 10: 30 de la mañana.

Las Sabatinas son un espacio de encuentro y de diálogo que hemos venido realizando desde febrero del año pasado y que aspiramos a continuar a lo largo del presente. Se trata de poder compartir con cada uno de ustedes y dialogar sobre las preocupaciones que nos son comunes en materia educativa y pedagógica. En esta oportunidad quiero invitarlos (as) para que dialoguemos sobre dos programas de nuestro plan sectorial, que considero de gran importancia: El programa Acceso y permanencia para todas y todos, y el programa Escuela-Ciudad-Escuela. Quiero presentarles los avances y las realizaciones de estos dos programas, así como los

objetivos e importancia pedagógica de los mismos.

Como se trata de un diálogo, también espero sus inquietudes y aportes. O si lo prefieren, escriban una carta de máximo dos páginas y en ella expresen sus inquietudes sobre estos dos programas o algún otro de su particular interés. Formulen propuestas e iniciativas, grandes o pequeñas, no importa, de lo que se trata es de canalizarlas. Sus cartas nos serán muy útiles para tal fin y las recogeremos el próximo sábado, día de nuestra cita.

Mientras tengo la oportunidad de saludarlos y escucharlos personalmente, y claro, leer sus cartas, reciban un cálido y afectuoso saludo.

*ABEL RODRÍGUEZ CÉSPEDES
Secretario de Educación de Bogotá D. C.*



LOS AUTORES

Alejandro Álvarez Gallego

Es profesor titular de la Universidad Pedagógica Nacional y fue Vicerrector Académico de la misma Universidad (2007). Miembro del Grupo *"Historia de las Prácticas Pedagógicas"* (Clasificación A de Colciencias). Catedrático de varias Universidades entre estas, de la Universidad de la Salle - Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CIN-DE). Profesor invitado Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (2008). Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación de la UNED-España. Magister en Estudios Políticos de la Universidad Javeriana. Licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica Nacional. Director del IDEP (1997), (e) (2004). Subsecretario de Educación de Bogotá (2004-2005). Entre sus publicaciones se destacan: *"...y la escuela se hizo necesaria. En busca del sentido actual de la escuela"*. (1995) Cooperativa Editorial Magisterio. *"Los Medios de Comunicación y la Sociedad Educadora. ¿Ya no es necesaria la escuela?"* (2003). Cooperativa

Editorial Magisterio. *"La Ciudad como Espacio Educativo"* (2000). Arango Editores. Autor de numerosos artículos en revistas nacionales e internacionales, entre estas: *Pedagógica Histórica* (Bélgica) - *Novedades Educativas* (Argentina) - *Contexto Educativo* (Brasil) - *Revista Educación y Cultura* (FECODE) - *Revista Colombiana de Educación* (UPN) - *Pedagogía y Saberes* (UPN) y *Educación y Pedagogía* (Universidad de Antioquia). Correo electrónico: rizoma@cable.net.co>

Jorge Orlando Castro Villarraga

Psicopedagogo de la Universidad Pedagógica Nacional; Magíster en Sociología de la Universidad Nacional de Colombia. Entre sus publicaciones se destacan: Con otros autores, *Historia de la Educación y la Pedagogía. Una mirada al a configuración del campo del saber*, en *"Historia de la Educación en Bogotá"* (IDEP, 2003); *El campo intelectual de la Educación en Colombia* (Red Académica, http://w3.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce28_18rese.pdf). *Las Cívicas y los textos de Educación para la Democracia. Dos modalidades de formación del ciudadano en Colombia durante el siglo XX*, en Gabriela Ossenbach y Miguel Somoza (eds). *"Los manuales escolares como fuente para la educación en América Latina"*, Centro de Investigaciones Manes (http://w3.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce28_18rese.pdf). Correo electrónico: jocastro@ayura.udea.edu.co

Catalina Turbay Restrepo

Psicóloga, Especialista y Magistra en Política Social, con distinciones académicas de la Universidad Javeriana. Es investigadora y consultora independiente; se ha desempeñado también como docente universitaria y trabaja en gestión de proyectos. Cuenta con múltiples publicaciones, estando entre las más recientes: *"Equidad educativa y gobiernos territoriales en Colombia: ¿inclusión o segmentación?"*, *"Educación Media Rural, perspectivas en clave histórica"*, *Educación Media en Colombia: Aná-*

lisis Crítico y Opciones de Política” y, “Equidad y Niveles Intermedios en el Contexto de la Reforma. El Caso de Colombia”. Actualmente coordina el proyecto NEPSO - Polo Colombia, apoyando un proceso de mejoramiento de la calidad de la educación en municipios de la Sabana de occidente. Correo electrónico:

Elvia María Acuña Vargas

Socióloga de la Universidad Nacional de Colombia. Candidata a magíster en sociología de la educación, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional. Ha trabajado como investigadora en estudios sobre educación media realizados por la Universidad Nacional y cofinanciados por COLCIENCIAS. Asesora y Consultora en diferentes programas de la política para la educación media rural en el Ministerio de Educación Nacional (Proyecto de Educación Rural – PER) y la Secretaría de Educación del Distrito. Coordinadora y directora de proyectos institucionales de impulso a transformación pedagógica y curricular en instituciones educativas y en programas de capacitación a docentes. Consultora en entidades privadas en modelos educativos flexibles (Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente (FENVG)). Correo electrónico:

Juliana Cubiles Martínez

Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia y candidata a Magister en Sociología U. Nacional C. Asesora Externa Equipos Pedagógicos Locales (2005-2006) Subsecretaria Académica, SED. Investigadora del Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales -THESEUS-UNAL. Entre sus publicaciones se destacan: *Discursos y narrativas de las reformas estructurales en la élite intelectual colombiana*. En: “Intelectuales, Tecnócratas y Reformas Neoliberales en América Latina”, Ed. ESTRADA ÁLVAREZ, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia: Convenio Andrés Bello: Colciencias, 2005.; *Elementos teóricos y metodológicos para un estudio de la producción del discurso neoliberal en Colombia*. En: Revista Espacio Crítico. Revista colombiana de análisis y crítica social – No. 2,

Enero – Junio de 2005, Editorial Juaica, Bogotá. www.espaciocritico.com y *El retorno del sujeto: un proyecto necesario*. En: MEJÍA QUINTANA, “Presupuestos y proyecciones de la crítica al postestructuralismo en la filosofía política francesa contemporánea”, Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, UNIBIBLOS, Colección *Publicaciones de la Sede –Rojo-*. Bogotá, 2004. ISBN: 958-701-419-7. Correo electrónico:



INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN

Lo que antes era un privilegio hoy es un derecho

Si algo debe caracterizar una Alcaldía como la nuestra es la defensa, ampliación, fortalecimiento y desarrollo de la democracia (...). Si ustedes me preguntan, hoy no tendría cómo promover una participación con decisión, pero vamos a empezar a trabajar para que la gente tenga también control a lo público o que participe del presupuesto participativo, por lo menos en las localidades, y que nos permita sacar adelante un plan de desarrollo que vincula la participación ciudadana.

Luis Eduardo Garzón
Discurso de posesión como Alcalde de Bogotá, D.C.
Enero 1 de 2004

Investigación e Innovación es un esfuerzo editorial del Idep orientado a divulgar y socializar las investigaciones e innovaciones producidas por el Instituto, así como aquellas que contribuyan a la resolución y comprensión de los problemas de actualidad e interés que atraviesan la educación de la ciudad. La colección quiere ser un medio y una red de circulación de la producción investigativa en el campo de la educación y la pedagogía, que estimule la controversia y contribuya al reconocimiento del papel social de la investigación y su importancia en la formulación de las políticas públicas educativas.



ISBN: 978-958-20-0971-7



9 789582 009717



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Instituto
Investigación Educativa y
Desarrollo Pedagógico

