



Fecha de presentación del Informe: Día Mes Año

Datos generales del Proyecto

Código del proyecto: 8109			
Título del proyecto: EFICACIA DE LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN BÁSICA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI			
Facultad o Instituto Académico: CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN			
Departamento o Escuela: DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN Y ORGANIZACIONES			
Grupo (s) de investigación: DERECHO, SOCIEDAD Y ESTADO; GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS			
Investigadores ¹	Nombre	Tiempo asignado	Tiempo dedicado
Investigador Principal	Jorge Enrique Arias Calderón ✓	220	440
Co-investigadores	Raquel Ceballos Molano ✓	110	220
	Bairon Otálvaro Marín ✓	110	220
	Profesionales de investigación: Ángela María Reyes ✓ Carolina Gómez Salas ✓ Diana Vásquez Vélez ✓		

¹ Todas las personas relacionadas en el informe y que participen en el proyecto deben haber suscrito el acta de propiedad intelectual de acuerdo con los formatos establecidos.



Otros participantes de apoyo	Estudiante de Doctorado: Lyda Teresa Córdoba Hoyos Estudiantes de Maestría: Carlos Alberto Rojas Cruz Estudiantes de pregrado: Santiago Chávez Otálvaro Juan David Anturi Semillero de investigación Jhonatan Reyes Alejandro Rodríguez		
---------------------------------	--	--	--

Contenido

PROCESOS DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCACIÓN DE CALI (2006-2013).....	9
Resumen ejecutivo	9
INTRODUCCIÓN	12
JUSTIFICACIÓN Y PERTINENCIA DEL PROYECTO	13
MARCO CONTEXTUAL.....	15
a. Referentes constitucionales y legales de la educación en Colombia	15
b. Referentes teóricos sobre la modernización del Estado	16
c. Aspectos metodológicos del proyecto	18
RESULTADOS DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN	21
1. EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN EN COLOMBIA	21
1.1 EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS	22
1.1.1 Algunas experiencias nacionales e internacionales	22
1.1.2 La calidad en el diseño de la política pública de educación en Colombia.....	25
1.1.3 Los principios de transparencia y participación en el diseño de la política pública de educación nacional y municipal	31
1.1.4 La implementación de políticas públicas de educación	32
Balance de la revisión de literatura.....	39
2. LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN DEL MUNICIPIO DE CALI	43
2.1 Contexto regulatorio	44
2.2 Percepción de la comunidad educativa sobre los principios de transparencia y participación.....	46
2.3 Verificación de los canales y acceso a la información pública educativa: Segmento financiero.....	61
Balance de los resultados de trabajo de campo.....	80
3. BASES PARA LINEAMIENTOS DE UNA PROPUESTA QUE PROMUEVA LA TRANSPARENCIA Y LA PARTICIPACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN BÁSICA LA CIUDAD DE CALI	85
3.1 Principio de transparencia.....	86
3.2 Principio de Participación.....	88
CONSIDERACIONES FINALES.....	91



Referencias Bibliográficas.....	94
PRODUCTOS DERIVADOS DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN	98

PROCESOS DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCACIÓN DE CALI (2006-2013).

Resumen ejecutivo

La *transparencia y participación*, son principios jurídicos presentes en las reformas legales en Colombia que representan verdaderas estrategias de consolidación para una administración pública de alta calidad, reflejada en la capacidad de suministrar servicios sociales, asignar recursos a los más pobres, reducir la corrupción, regular los mercados y alcanzar la gobernabilidad democrática, entre otros.

Partiendo de un interés común por indagar los procesos de modernización del Estado, los Grupos "*Derecho, Sociedad y Estado*" y "*Gestión y Políticas Públicas*", desarrollaron este proyecto de investigación, teniendo como principal objetivo determinar la eficacia de los principios jurídicos de transparencia y participación, en el diseño y la implementación de las políticas públicas de educación básica para el aseguramiento de la calidad en el municipio de Cali, durante el periodo comprendido entre el año 2006 y el 2013.

Metodológicamente en el trabajo se pueden evidenciar tres momentos: el primero de ellos representa un análisis teórico a partir de los postulados filosóficos del *New Public Management* (NPM) con un enfoque desde la sociología jurídica, que recoge las posturas de autores como Espinoza, Ezpeleta, Okoma, sobre experiencias nacionales e internacionales en procesos de reforma del Estado en América Latina y la gestión de las políticas públicas en su fase de implementación en la *educación a nivel básico*, analizando las estrategias pretendidas por las administración pública, en procura de democratizar y generar confianza en la gestión pública.

El segundo momento comprende un trabajo de campo que permitió la aplicación de instrumentos cualitativos de investigación elaborados de manera conjunta por el equipo de investigación, entre ellos: entrevistas a profundidad realizadas a funcionarios de la Secretaría de Educación Municipal; una encuesta aplicada de manera colectiva y dirigida a partir de un muestreo aleatorio estratificado entre estudiantes, docentes y administrativos,

en 18 instituciones educativas de Santiago de Cali, que permitió consolidar la caracterización del contexto estudiado.

En un tercer momento metodológico, se realiza la triangulación de la información obtenida desde las diferentes fuentes consultadas en las etapas anteriores, permitiendo establecer conclusiones y recomendaciones alrededor de la eficacia de los principios jurídicos estudiados en materia de política de calidad educativa. Se identificaron elementos que permitieron evidenciar esfuerzos realizados por la Secretaría de Educación Municipal en materia de transparencia y participación. Frente al conocimiento de las instancias de participación y el uso de éstas, varía según el actor, sin embargo, sus alcances son limitados puesto que más allá estos espacios, mecanismos y/o instancias, su conocimiento y uso por parte de los diferentes actores no son mayoritariamente significativos, aunque se destaca que más de la mitad de los actores consultados, conocen los programas de gestión de la calidad y atribuyen una valoración alta en términos de pertinencia de los mismos.

Executive Summary:

Transparency and participation, as legal principles in law reforms of Colombia represent true consolidation strategies for high quality in public management, reflected in capacity to supply social services, assign resources to people in need, decrease corruption, take control over market, achieve democratic governance, among others.

Based on common interest inquiring the modernization processes of State, Rights, Society and State group and Public Policies and Management group developed this research project with main objective to determinate the efficacy of the legal principles of transparency and participation in design and implement basic education public policies to insure the quality in Cali during the period 2006 – 2013.

Methodologically it evidence three (3) different stages: first stage represents a theoretical analysis from philosophical postulates of New Public Management (NPM) in focus on legal sociology, collecting authors positions like Espinoza, Ezpeleta, Okoma, about national and international experiences in reform processes of State in Latin America and public policies management in implementation stage of basic education, analyzing strategies planned by the public management trying democratize and generate confidence.



The second one includes a fieldwork which allowed to apply qualitative research tools made by the research team, including: depth interviews to Secretary of Municipal Education's officials, survey from stratified random sampling between students, teachers and administrative staff in 18 schools in Cali, which allowed to consolidate the context characterization.

In third stage is triangulation of information obtained from different sources, consulted in previous stages, allowing to establish conclusions and recommendations about efficacy of legal principles studied in terms of education policies quality. In relation to participation instances knowledge and their use, it varies according the actor. Were identified other elements that allowed evidence efforts made by Secretary of Municipal Education in terms of transparency and participation. However their scope are limited, beyond these spaces, mechanisms and/or instances, knowledge and use by different actor aren't mostly significant, although stands more than half actors consulted know quality management programs and attribute high rating in terms of relevance of them.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación se abordó desde una perspectiva transdisciplinar en tanto articula la Administración, con la Ciencia política y el Derecho, proporcionando una mirada holística del objeto de estudio planteado (Morse, 1991 y Arias, 2009). En este análisis se propuso enfatizar en el tema de procesos de modernización del Estado, los cuales para su concreción, requirieron modificaciones sustanciales en los ordenamientos jurídicos en la década de los noventa, especialmente en los países de América Latina. Transformaciones estratégicas que, entre otras, intentaron fortalecer la capacidad de las instituciones públicas, asegurando la gobernabilidad o capacidad política para intermediar intereses entre la sociedad y el Estado.

El estudio tiene por objeto, determinar la eficacia de los principios jurídicos de transparencia y participación ciudadana dentro de los procesos de modernización del Estado, a partir de un estudio de caso sobre el diseño e implementación de las políticas públicas de educación básica en el municipio de Santiago de Cali, periodo 2006-2013.

El análisis se hizo a partir de las políticas de modernización del Estado, a través de las reformas de segunda generación, sobre las cuales se profundizará más adelante, y que tienen como premisa: construir una administración pública de alta calidad, capaz de suministrar servicios sociales, asignar recursos a los más pobres, reducir la corrupción, regular los mercados y alcanzar la gobernabilidad democrática.

Los referentes teóricos y conceptuales que guiaron la investigación están relacionados con la literatura sobre la implementación de políticas públicas educativas desde la perspectiva de la participación, en el marco conceptual de las propuestas de reforma del Estado a mediados de la década de 1990, siendo referentes importantes Bresser (1998), Prats (2007), Jones & Thompson, (1997).

La investigación se limita de manera concreta a establecer la existencia de las prácticas de los principios jurídicos de la transparencia y participación en la gestión pública de la educación básica en el Municipio de Cali, durante el período 2006 al 2013, tomando como referencia la política de educación básica a nivel nacional y su implementación en la ciudad de Cali. Para ello, se tomó como fuente de información al personal docente, administrativo

y estudiantil de diversas instituciones educativas de Santiago de Cali, a quienes se indagó sobre su percepción acerca del impacto generado en la gestión institucional, lo cual sumado a otros resultados encontrados, permitió avanzar en la identificación de algunas premisas para el diseño posterior de estrategias de *buen gobierno*, bajo criterios de transparencia y participación ciudadana en la implementación de la política de educación básica en la ciudad Cali.

El trabajo tiene por objeto, determinar la eficacia de los principios jurídicos de transparencia y participación ciudadana, en el diseño y la implementación de las políticas públicas de educación básica para el aseguramiento de la calidad en el municipio de Santiago de Cali, (2006-2013).

Son objetivos específicos a investigar:

1. Identificar en el diseño tanto a nivel nacional como del municipio de Cali, los contenidos de la política de educación básica para el aseguramiento de la calidad y los resultados de los procesos de divulgación y participación en las comunidades educativas, así como en la implementación de la mencionada política a nivel local.
2. Revisar el modelo de gestión utilizado por la Secretaría de Educación Municipal (SEM) y las acciones para formular e implementar una política de calidad de la educación básica basada en los principios de transparencia y participación ciudadana.
3. Proponer como resultado de la investigación, estrategias de *buen gobierno* para promover la transparencia y la participación en el diseño y la implementación de la política pública de educación básica con calidad en la ciudad de Cali.

JUSTIFICACIÓN Y PERTINENCIA DEL PROYECTO

En el contexto regional del Valle del Cauca y específicamente de la ciudad de Cali, la desigualdad y las limitadas oportunidades de desarrollo humano pueden constituirse en un factor de ampliación de las brechas sociales, especialmente en sectores estratégicos como la educación. Los retos de las políticas educativas locales obedecen a cuatro campos de trabajo y desarrollo: la pertinencia, la calidad, el acceso y la cobertura de la población

en edad escolar para vincularse a los procesos de formación y educación (Quiceno, 2011). También, en el plan desarrollo “CALIDA, Buen gobierno para todos 2012 – 2015”, se ha planteado la necesidad de avanzar en estos retos.

Una de las líneas estratégicas de este plan consiste en “Diseñar e implementar mecanismos y estrategias que permitan definir una organización municipal más moderna, desconcentrada, flexible, capaz de responder a las dinámicas del entorno”.... (Alcaldía de Santiago de Cali, 2012). Lo anterior en vista de que el problema de la educación en el municipio, obedece principalmente a la ausencia de un modelo de gestión moderno y eficiente que permita promover y consolidar procesos planificados de transformación en la reorganización del sistema educativo en la ciudad, para hacer frente a los crecientes desafíos que implica la globalización y la dinámica sociedad del conocimiento, que garantice la calidad de la educación como bien público.

En los diversos análisis del proceso de diseño e implementación de las políticas públicas elaboradas alrededor del problema de la pobreza y la exclusión se evidencia que los gobiernos en sus diferentes niveles, privilegian intervenciones sociales basadas en modelos de mercantilización del gasto social de los llamados derechos de segunda generación entre los que se encuentran salud, vivienda, educación y empleo, promulgados a partir de la Constitución Política de 1991 desde una lógica centralista (de arriba hacia abajo). Es posible identificar aspectos como la reducción de los ingresos municipales, carencia de información actualizada, organizada, relevante, veraz y oportuna, que permitan implementar prácticas transparentes y visibles en la ejecución del gasto social.

Se consideró importante para el desarrollo el proyecto conocer los procesos de diseño e implementación de la política de calidad de la educación básica de la Ciudad de Cali, a fin de ahondar en la verificación efectiva de los principios jurídicos de transparencia y de participación ciudadana. La participación, entendida como la obligación que tienen las autoridades de promover y atender las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

Por su parte, en cuanto a la transparencia y para efectos de la gestión pública, este principio está articulado al principio de la publicidad, que la Ley 1437 de 2011 ó Código de

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su art. 3° define dentro de los principios que todas las autoridades deberán interpretar y aplicar en las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política. Es así, que en la parte primera de este Código, en su numeral 8° establece que "En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal".

Por tanto, es este el objetivo del proyecto, verificar si los lineamientos de calidad de la educación, en el contexto local, conforme a los principios de la actividad administrativa de transparencia y participación. Para concluir, que elementos se identifican para la formulación de estrategias que contribuyan en la implementación y ejecución eficiente de las políticas públicas educativas en el Municipio de Cali.

MARCO CONTEXTUAL

a. Referentes constitucionales y legales de la educación en Colombia

En el contexto colombiano, la gestión de la educación como servicio público está consagrado en el artículo 103 de la Constitución Política de Colombia. La prestación de este servicio a cargo del Estado, no es ajeno al principio de participación ciudadana, ya que existen normas legales que reglamentan el derecho a la educación y consolidan técnicas de gestión con relación al mencionado principio, que se espera contribuya al fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones educativas y por ende a la gobernabilidad de las mismas.

El principio de la participación, obliga a las autoridades a promover y atender las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades dispuestas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, según lo consagrado en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011. Específicamente, se encuentra la Ley 134 de 1994, que contempla la reglamentación de la participación política de los ciudadanos, sin descontar "La participación administrativa como derecho de las personas", reconocida en el art. 97 de la norma citada la cual establece:

La participación en la gestión administrativa se ejercerá por los particulares y por las organizaciones civiles en los términos de la Constitución, y de aquellos que se señalen mediante ley que desarrolle el inciso final del artículo 103 de la Constitución Política y establezcan los procedimientos reglamentarios requeridos para el efecto, los requisitos que deban cumplirse, la definición de las decisiones y materias objeto de la participación, así como de sus excepciones y las entidades en las cuales operarán estos procedimientos (Art. 97 de la Ley 134 de 1994)

La política educativa tiene como eje la Ley 115 de 1994, la cual de conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, adultos, campesinos, grupos étnicos, personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social. Para el objeto de esta investigación, se ha seleccionado el universo correspondiente al nivel de la educación formal básica que conforme a la Ley, corresponde a un ciclo de duración de nueve (9) grados que se desarrolla en dos ciclos: la educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro grados.

En este sentido las reformas legales para mejorar la capacidad de la gestión pública, han estado justificadas políticamente para mejorar la gobernabilidad en la toma de las decisiones administrativas, orientadas a una administración más eficiente y democrática tal como lo establece el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437, 2011, art. 1).

El mencionado Código tiene su fundamento en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991 que regula los principios de la función administrativa, como lo expresa Santofimio, identificando en esencia, aquellos conceptos sustanciales que le dan contenido y justificación dentro del contexto del Estado social de derecho a las instancias seguidas por la administración en sus relaciones con los particulares y los asociados en general (Santofimio, 2011, p. 164).

b. Referentes teóricos sobre la modernización del Estado

Prats (2007) afirma que en el contexto Latinoamericano, las reformas del Estado implementadas a mediados de la década de los noventa en sus administraciones públicas, no se justifican por sí mismas, sino por considerarse necesarias para garantizar el desarrollo de sus sociedades, en tanto pretendieron superar la gran crisis económica de los años ochenta, que a su vez, repercutió en un déficit fiscal del Estado, afectando no sólo los países altamente desarrollados sino también a los países en desarrollo². Con estos procesos de modernización, se pretendía superar los problemas de capacidad de intervención del Estado, relacionados con la reducción de su autonomía, ya que las políticas económicas y sociales de los gobiernos nacionales derivaron en una crisis social-burocrática.

Como respuesta a estas dificultades del Estado, se proponen las fórmulas de profesionalización de la gerencia pública, centradas en la responsabilidad del manejo de los recursos que implica conciencia de los costos de personal y operacionales que permita alcanzar resultados deseables. Contradiendo el modelo ideal de la organización burocrática que se desgasta cumpliendo procedimientos formales, siendo poco flexible y eficiente para lograr resultados esperados.

Según Bresser (1998) las reformas entendidas como de segunda generación o de la reconstrucción del Estado en América Latina, en países asiáticos y Europa surgen desde el centro derecho pragmático y las élites internacionales, conformadas por una coalición de centroizquierda y centroderecha, para diseñar las estrategias basadas principalmente en cuatro problemas a resolver. Ellos son: "a) un problema económico político: la limitación del tamaño del Estado; b) otro también económico-político, pero que merece una consideración especial: la redefinición del papel regulador del Estado; c) uno económico-administrativo: la recuperación de la "gobernanza" (*governance*) o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas; y d) un problema político: el aumento de la gobernabilidad o capacidad política para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y

² La conferencia Económica Latinoamericana en Quito hacía una declaración fundada en los indicadores prospectivos existentes, acerca de la situación de América Latina y el Caribe como la más <<grave y profunda crisis económica y social del presente siglo, con rasgos singulares y sin precedentes>>. (Naciones Unidas. Conferencia Económica Latinoamericana, 1984)

gobernar" (Bresser, 1998), siendo este último problema en el que se centrará este trabajo bajo el modelo del New Public Management.

El enfoque NPM, hace parte del conjunto de mercados y cuasi-mercados que las reformas del Estado de primera y segunda generación descritas anteriormente, han abierto para que entre a participar el sector privado como oferente de servicios orientados al cliente, los resultados y la calidad, desconociendo que se trata de un proyecto para todos reconocido como un derecho universal que significa, según Gimeno (2005) "disponer de instituciones en cantidad suficiente y de calidad aceptable para hacer viable tal ejercicio de tal derecho en condiciones de igualdad" (p. 26).

Es en este contexto de la capacidad de modernización del Estado para garantizar la intermediación de los intereses ciudadanos, como factor importante para el desarrollo social y el crecimiento económico, que se hace el estudio de caso sobre los principios de transparencia y participación en la implementación de políticas públicas de educación en el municipio de Cali.

c. Aspectos metodológicos del proyecto

La investigación se desarrolla en tres etapas. La primera, bajo la orientación de una perspectiva teórica que analiza las estrategias pretendidas por las administraciones públicas para democratizar y generar confianza en la gestión pública, relacionada con los procesos de reforma del Estado en América Latina a partir de los postulados filosóficos del *New Public Management* (NPM) y el enfoque de la sociología jurídica que reúne experiencias nacionales e internacionales en la fase de la implementación de la educación a nivel básico,

En la segunda se efectuó un análisis cualitativo a partir de un trabajo de campo que permitió la aplicación de técnicas de recolección de información como entrevistas semi-estructuradas realizadas a funcionarios de la Secretaría de Educación Municipal; una encuesta aplicada de manera colectiva y dirigida a partir de un muestreo aleatorio

estratificado entre estudiantes, docentes y administrativos en 18 instituciones educativas de Santiago de Cali, que permitió consolidar la caracterización del contexto estudiado.

Los instrumentos aplicados correspondieron a una encuesta para estudiantes, docentes y directivos³ que tuvo como objetivo establecer y llevar a cabo una revisión del modelo de gestión utilizado por la Secretaría de Educación Municipal (SEM) y las acciones para implementar una política de calidad de la educación básica basada en los principios de transparencia y participación ciudadana. Partiendo del modelo de gestión que propone la SEM, en donde se identifican ciertos programas de calidad educativa, se buscó dar cuenta de la manera en que se aplica en la práctica los principios de transparencia y participación, teniendo como referente el conocimiento y la valoración que tienen los actores involucrados en el proceso educativo.

Además, se realizó una revisión desagregada de los informes de ingresos y gastos reportados por el municipio de Santiago de Cali, a través del Contaduría General Municipal, y su concordancia con los proyectos del Plan Operativo Anual de Inversiones, en una relación Proyectos-Financiación-Inversión, con el fin de corroborar las máximas de "transparencia" y "participación ciudadana" que se plasma en este proyecto, la primera a través del acceso a información pública y la segunda a través del ejercicio de control y evaluación de la gestión pública, en este caso del municipio de Santiago de Cali.

A partir de la información recolectada se hizo un seguimiento a los rubros manejados por las distintas entidades territoriales para la financiación del sistema de educación a su cargo, por los recursos transferidos por la Nación a través del Sistema General de Participaciones (SGP), el cual se encuentra reglamentado en la ley 715 de 2001, ley de

³ En la ciudad de Cali existen 91 Instituciones educativas, las cuales están integradas por cerca de 1.600 directivos entre los que se cuentan rectores, coordinadores y personal administrativo, cerca de 6.000 docentes y alrededor de 40.000 estudiantes. Dado el bajo número de administrativos por institución educativa y teniendo en cuenta que se determinó tomar un total de 18 Instituciones educativas, se fijó una muestra tentativa de 7 personas en cada Institución educativa, para un total de 126. En cada Institución, el propósito era encuestar al rector, a dos coordinadores y cuatro administrativos. En el caso de los docentes y los estudiantes, se calcularon muestras representativas para poblaciones finitas, las cuales arrojaron un total de 360 y 380 casos respectivamente que luego serían distribuidas uniformemente en las 18 Instituciones educativas seleccionadas.



transferencia de recursos con el fin de proporcionar recursos que garanticen el funcionamiento del sistema educativo, bajo las especificaciones contemplados por la ley.

En un tercer momento metodológico, a partir de la aplicación de los instrumentos citados, se realizó la triangulación de la información obtenida desde las diferentes fuentes consultadas en las etapas anteriores, que permitió establecer conclusiones y recomendaciones alrededor de la eficacia de los principios jurídicos estudiados en materia de política de calidad educativa. Frente al conocimiento de las instancias de participación y el uso de éstas, varía según el actor.

Se identificaron otros elementos que permitieron evidenciar esfuerzos realizados por la Secretaría de Educación Municipal en materia de transparencia y participación. Sin embargo, sus alcances son limitados puesto que más allá estos espacios, mecanismos y/o instancias, su conocimiento y uso por parte de los diferentes actores no son mayoritariamente significativos, aunque se destaca que más de la mitad de los actores consultados, conocen los programas de gestión de la calidad y atribuyen una valoración alta en términos de pertinencia de los mismos.

RESULTADOS DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

1. EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN EN COLOMBIA

A partir de la revisión de literatura sobre cómo concebir políticas públicas, fue posible identificar diversos planteamientos, especialmente si se trata de los contextos educativos, pues autores como Pires (2007), las relaciona a instrumentos de acción pública, que permiten caracterizar y comprender al Estado a través de los procesos que usa para gobernar (p. 79). Igualmente, considera que ésta se compone de dos procesos: a) la formulación – que observa el origen -, y b) la implementación – referida a la administración y la operacionalización - que requiere de la interacción de diversos agentes sociales, a los cuales se debe articular necesariamente los principios de justicia y eficacia.

Otra aproximación la realizan Fallón y Paquette (2008), agregan la palabra ‘origen’, para referirse a los hitos y el proceso de adopción claves de la política, contexto sociopolítico e intereses e ideas. Dentro de la formulación y adopción, entendidas como el desarrollo de la política, comparten la idea de interacción de Pires (2007), pero reconoce la existencia de “múltiples roles y poder en los actores principales (...) [quienes] impactan el proceso de la política.” (p. 7). Estos actores pueden ser las comisiones de acompañamiento, pero además existen regulaciones, dispositivos para la comunicación e información estatal, que sumado a elementos empíricos que se agregan sucesivamente, en la que la investigación con *“los agentes en su propio espacio de contextualización y transformación de la política”* (Pires, 2007: 81), contribuyen a dar identidad y contenido a la política.

Sin embargo, Bowe (citado en Espinoza, 2009), señala que en el análisis de políticas educativas debe considerarse la naturaleza no lineal de la relación de tres elementos del ciclo de la política educativa: a) contextos de influencia -ámbito donde se origina la política-; b) producción de texto -procesos que realizan la política de texto, sus valores y el público al que va dirigido-; y c) la práctica -implementación y efectos de la política-, los cuales varían de acuerdo al contexto donde se originan.

Espinoza (2009) afirma que la política educacional se ha realizado en instancias ajenas a la educación, sobre todo en América Latina y con referencia a lo expuesto anteriormente, ha implicado la participación de distintos actores en la formulación e implementación de la misma, que ha dejado por fuera a grupos oprimidos y segregados regionales. Según el autor, los analistas de la política educacional deben tener en cuenta la inclusión de estos grupos en la formulación de dichas políticas y asegurar relaciones de poder simétricas y condiciones de comunicación fluidas entre los partidos políticos (p. 8).

La discusión entre el diseño y la implementación constituye un eje importante de la discusión en políticas públicas, y se espera que cada vez la brecha entre estas dos fases sea menor, de tal forma que se asegure alcanzar los objetivos propuestos.

1.1 EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS

1.1.1 Algunas experiencias nacionales e internacionales

La revisión de algunas experiencias nacionales e internacionales muestran algunas restricciones frente a los procesos relacionados con políticas públicas educativas, las cuales son más fáciles de identificar en la fase de implementación y que están relacionados principalmente con aspectos político-institucionales, económicos, humanos.

Entre los político-institucionales se encuentran las abruptas reformas iniciadas en varios países latinoamericanos, incluido Colombia que presentaron fallas en la aplicación a pequeña escala; por ejemplo, desde las secretarías de educación se aplicó una interventoría tradicional, sin socialización, inclusión de aprendizajes horizontales y fragmentación a nivel institucional de las fases del programa, limitándose a una visión administrativa de la política (Calvo et al).

Para Sumintono (2009) es claro que en algunos casos, las normas que regulan la política pública educativa, presentan ambigüedades y dará lugar a confusiones en su etapa de implementación, pues "falta de claridad acerca de la gobernanza y administración respecto a los nuevos acuerdos organizacionales en los niveles del distrito y la escuela (...), que

conducen a la expansión del poder de una sola parte" (p. 64). En Indonesia, por ejemplo, su burocracia y legislación se preocupan más por el presupuesto que por la dinámica educativa, la cual no comprende en su totalidad. Hay poca credibilidad en la capacidad y compromiso locales, y desde el nivel central a través de la expedición de un decreto redujeron la intensidad del proceso de descentralización. Así que los legisladores, ejecutivos del gobierno, funcionarios del distrito deben educarse en la importancia del "School base management", pues se espera que mejorando sus capacidades, ofrezcan un mayor apoyo a los consejos educativos y escuelas.

En el caso de Sudáfrica, por ejemplo, si bien existe un Sistema administrativo de calidad integrada (Mestry et al, 2009), éste se ha implementado en forma parcial, pues el departamento nacional de educación no ha hecho un acompañamiento adecuado al programa, ni ha dado la suficiente orientación a los docentes sobre el IQMS (por sus siglas en inglés). Han existido decisiones unilaterales por parte del departamento, que desconocen la voz de los distintos actores involucrados en la educación, tales como docentes e incluso los sindicatos. Éstos últimos han criticado este sistema, entre otros aspectos, porque promueve condiciones laborales poco dignas para los docentes, en tanto los salarios son muy bajos con respecto a la responsabilidad que tienen ante la sociedad, aspectos que desmoralizan a este gremio. Estos sectores consideran, según los autores, que si el Departamento Nacional de Educación hiciera una promoción intensiva del programa, en donde se socialicen los objetivos, metodologías de trabajo y resultados esperados, de tal forma que involucre a los maestros, éstos estarán se sentirían más comprometidos con la implementación del IQMS.

En cuanto a los aspectos humanos, se encuentran distintas evidencias como: resistencia al cambio educativo por parte de algunos sectores de la población (Dale, 2010), en parte, debido a que a medida que una vez implementado, se evalúa y se aplican los nuevos cambios (Schneider y Keesler, 2007), que en ocasiones obedece a la desconfianza de los maestros en la política, sumado a que temen a la evaluación, pero también a no ser reconocidos como sujetos del proceso educativo (Calvo et al., 2006 p. 39-41).

En cuanto a los aspectos económicos, se encuentra la existencia misma de política de recursos inadecuados en la implementación de programas (Ejere, 2011); escaso

presupuesto destinado a los servicios, gestión y materiales, y la obsolescencia de los sistemas administrativos y de gestión (Dale, 2010), que afectarán el éxito de la política educativa. La falta de recursos y escasa administración de los mismos por parte de gobiernos regionales y nacionales, se refleja en la carencia de docentes cualificados, salones, talleres, laboratorios y bibliotecas inadecuados (Okoroma, 2006), instalaciones sanitarias y equipamiento para el docente, los estudiantes y la institución en general (Ejere, 2011, p. 223).

No obstante, aunque los costos de la educación sean mínimos, muchos padres no podrán pagarlo, porque el 70% de la población, en el caso de Nigeria, gana menos de un dólar por día (p. 225), lo cual implica dejar a sus hijos fuera de la escuela; o en su defecto, en un trabajo para aumentar los ingresos familiares. Lo anterior sumado a "la falta de voluntad política o compromiso en todos los niveles en la implementación del programa" (Ejere, 2011: 226).

Con respecto a la disponibilidad de recursos, algunas políticas se han dirigido al saneamiento de la deuda de la educación, como en el caso de Chile, en donde se creó el Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Municipal en Educación en el 2007, cuya finalidad es corregir y/o compensar en algunos casos la política de financiamiento. Dicho fondo, sin evaluación de impacto y con traslado parcial o total del presupuesto a la cobertura del Bono Extraordinario Anual de Excedentes el presente año, tuvo entre sus propósitos la identificación de nudos críticos de la gestión, el desarrollo de iniciativas, la creación de capacidades permanentes de todos los actores y el logro de una situación financiera sostenible, como base para avanzar en calidad de la educación (Castro, 2011).

Como lo argumenta Castro (2010) frente a la implementación de financiación basada en la desigualdad en Chile, cuyos efectos persisten hasta el día de hoy. Para solventar las falencias en el sistema educativo, se han implementado distintos proyectos, entre otros, se aprueba el aporte económico de las municipalidades de manera voluntaria, al sistema escolar de su jurisdicción. Estos aportes son relativos a la realidad comunal: captación de ingresos sujetos a condiciones económicas y nivel de ingreso de los habitantes; capacidad de gestión y de visión política del gobierno local. La mayor inversión por parte de una municipalidad, no tienen que ver con el mejoramiento de la calidad de la educación, sino con un mayor aporte a sanear el déficit financiero.

Okoroma (2006) a través de varios autores, muestra a nivel general las explicaciones del fracaso en la implementación del programa: la falta de comunicación del proceso, problemas de capacidad y los conflictos en las disposiciones, esto es, rehusarse a aceptar cargos que ya eran tareas a realizar con antelación. Señalan además, la falta de voluntad política, tal como lo reconoce Ejere (2011). De este modo, sostiene que los fracasos del desarrollo de Nigeria han surgido por la falta de éxito en el logro de un efectivo modelo de gobierno. Además, la inestabilidad generada por la rivalidad por el control de recursos procedentes de la industria petrolera, y el uso del poder político de la leche del estado para beneficio personal y no para promover el desarrollo económico y social.

1.1.2 La calidad en el diseño de la política pública de educación en Colombia

Si bien en esta investigación el estudio las políticas de calidad de la educación no constituyen el objeto de análisis en tanto se limita al análisis de los principios de transparencia y participación, es importante como referente fundamental, puesto que desde la perspectiva neoliberal, el análisis de las políticas de calidad de la educación se evidencia que las acciones de la política pública, se basan en el ejercicio de corresponsabilidad entre el Estado, el mercado y la sociedad. Esto supone nuevas formas de focalización en vez de viejas prácticas asistenciales de intervención social basadas en la acción prospectiva, filantrópica y de solidaridad voluntaria que son reguladas por los Estados para garantizar la equidad de unos grupos sociales sobre otros que se encuentran en condiciones de desventaja o riesgo social.

La modernización del Estado y su implementación, han traído como consecuencia la formulación de los principios jurídicos establecidos para la gestión de la administración pública que garantice una educación con calidad. Ello se refleja en las significativas transformaciones constitucionales y legales que han tenido lugar durante las dos últimas décadas (López, 2009), con las cuales se han reformado las estructuras organizativas de la administración pública y el quehacer de las mismas, a fin de garantizar la gobernabilidad, en la intermediación de los intereses entre los ciudadanos y el Estado.

El tema de la calidad de la educación, en Colombia se vigila a través del Sistema Nacional de Acreditación del Ministerio de Educación Nacional se convierte en un aspecto fundamental a garantizar en los ciudadanos, pero ésta no precisamente ha sido el resultado de procesos de consulta a la comunidad educativa, participativos y democráticos para el diseño e implementación de la política, liderados por el Estado – tal como lo señalan los supuestos del New Public Management – NGP –, sino que dicha participación se limita al ejercicio de la vigilancia y el control sobre la aplicabilidad o cumplimiento de la norma, así como a la participación en la definición de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) y la dirección de los establecimientos educativos⁴. Lo anterior se puede corroborar en los Artículos 4º, 7º y 8º de la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación (Congreso de la República, 1994), que se citan a continuación, donde el Estado se concibe como el responsable de generar las condiciones para que la calidad se materialice en la educación y se le asigna un rol de co-responsabilidad a la sociedad y la familia en el acceso, el fomento, la protección y la defensa de la educación como bien público y como derecho fundamental

Artículo 4º.- *Calidad y cubrimiento del servicio.* Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento. El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación; especialmente velará por la cualificación y formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la innovación e investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la inspección y evaluación del proceso educativo.

Artículo 7º.- *La familia.* A la familia como núcleo fundamental de la sociedad y primer responsable de la educación de los hijos (...) le corresponde: a) Matricular a sus hijos en instituciones educativas que respondan a sus expectativas, para que reciban una educación conforme a los fines y objetivos establecidos en la Constitución, la ley y el proyecto educativo institucional; b) Participar en las asociaciones de padres de familia;

⁴ De acuerdo con el Artículo 6º de la Ley General de Educación de Colombia, "(...) La comunidad educativa está conformada por estudiantes o educando, educadores, padres de familia o acudientes de los estudiantes, egresados, directivos docentes y administradores escolares. Todos ellos, según su competencia, participarán en el diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Institucional y en la buena marcha del respectivo establecimiento educativo".

c) Informarse sobre el rendimiento académico y el comportamiento de sus hijos, y sobre la marcha de la institución educativa, y en ambos casos, participar en las acciones de mejoramiento; d) Buscar y recibir orientación sobre la educación de los hijos; e) Participar en el Consejo Directivo, asociaciones o comités, para velar por la adecuada prestación del servicio educativo; f) Contribuir solidariamente con la institución educativa para la formación de sus hijos, y g) Educar a sus hijos y proporcionarles en el hogar el ambiente adecuado para su desarrollo integral.

Artículo 8º.- La sociedad. La sociedad es responsable de la educación con la familia y el Estado. Colaborará con éste en la vigilancia de la prestación del servicio educativo y en el cumplimiento de su función social. La sociedad participará con el fin de: a) Fomentar, proteger y defender la educación como patrimonio social y cultural de toda la Nación; b) Exigir a las autoridades el cumplimiento de sus responsabilidades con la educación; c) Verificar la buena marcha de la educación, especialmente con las autoridades e instituciones responsables de su prestación; d) Apoyar y contribuir al fortalecimiento de las instituciones educativas; e) Fomentar instituciones de apoyo a la educación, y f) Hacer efectivo el principio constitucional según el cual los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Inclusive la participación que se le otorgó a las instituciones educativas con la Ley 115 de 1994, se encuentra igualmente limitada a un nivel relativo de autonomía escolar, aspecto que se hace explícito en el Artículo 77 que plantea que

Dentro de los límites fijados por la presente ley y el proyecto educativo institucional (PEI), las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimientos definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la Ley, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional.

Lo anterior evidencia un alto nivel de centralismo que existe en Colombia para el diseño de las políticas educativas y las limitaciones legales (y por ende, reales) que impone a las instituciones educativas y la ciudadanía para incidir en la definición e implementación de las mismas en los diferentes contextos locales. Ello igualmente se hace notorio en el Artículo 80 de la Ley 115 de 1994, en relación a la evaluación de la educación, dado que el

Gobierno Nacional a través del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación establecido por el Ministerio de Educación actúa como “juez y parte”, en la medida en que él mismo diseña y aplica criterios y procedimientos para evaluar la calidad de la enseñanza que se imparte, el desempeño profesional de los docentes y directivos docentes, los logros de los alumnos, la eficacia de los métodos pedagógicos, de los textos y materiales empleados, la organización administrativa y física de las instituciones educativas y la eficiencia de la prestación del servicio.

En particular, en relación al análisis de la política de calidad de la educación en Colombia realizado a partir de una revisión documental, permite plantear que la puesta en marcha de acciones orientadas a fortalecer el aseguramiento de la calidad de la educación, tiene como referentes las siguientes **acciones de política pública**:

El Plan Nacional Decenal de Educación 2006 – 2016, es el instrumento de política pública que plantea un pacto social por el derecho a la educación, tal como se consagró en la Constitución Política de 1991. Una de las prioridades de este Plan está relacionada con el debate sobre la calidad de la educación como un propósito prospectivo de largo plazo orientado a la articulación y coherencia del sistema educativo, la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación permanente de la educación, el fomento de una cultura de la investigación en la educación, el uso y la apropiación de las tecnologías de la información y la comunicación, y el ajuste e investigación sobre el currículo educativo (Ministerio de Educación Nacional, 2009). Así mismo, el desarrollo de esta política estableció la concatenación de los niveles educativos inicial, preescolar, básica, media y superior, cuyo nodo común era el de competencias básicas, ciudadanas y laborales, tal como se contempló en el Plan Sectorial - Revolución Educativa 2006-2010.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos (2010 – 2014)”, acogió lo establecido en el Plan Decenal de Educación, en cuanto planteó que la problemática de la educación en el país, requiere avanzar en la construcción de una política de Estado, tendiente al fortalecimiento de la educación pública en todos los niveles, desde la básica primaria hasta el nivel superior y post-gradual. Para el gobierno central las prioridades de las agendas nacionales y territoriales, deben estar orientadas a fortalecer los

procesos de aseguramiento de las condiciones de disponibilidad, acceso, permanencia y calidad en términos de igualdad, equidad e inclusión de la población en edad escolar.

El gobierno central avanzó en la consolidación de políticas públicas sostenidas para el sector educativo en el país, mediante acciones como la garantía de la asignación de recursos en los presupuestos nacionales, la inversión y la gestión para el sector, que hasta el momento son insuficientes y que no se han dado en forma progresiva.

Uno de aspectos pendientes radica en la necesidad de fortalecer las acciones de descentralización de la educación, pues hasta el momento se plantea la idea de una autonomía de las regiones en la gestión educativa, la cual no está acompañada de recursos, tal como se observa en el departamento del Valle del Cauca, el cual se encuentra en Ley 550 de 1999 o de reactivación empresarial y reestructuración de los entes territoriales (Congreso de la República, 1999), situación que le impide asignar recursos propios a los temas de cobertura y calidad de la educación.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo (2011-2014) estableció unas directrices para alcanzar los fines ahí consignados, para lo cual en el siguiente cuadro, se relaciona las acciones en materia educativa tanto del Plan Decenal de Educación como del Plan Nacional de Desarrollo.

Cuadro No 1. La calidad y los principios de transparencia y participación en los documentos institucionales

Documento Institucional	Transparencia	Calidad y Participación
<i>Plan nacional decenal de educación 2006 -2016. lineamientos del PNDE para la educación preescolar, básica y media -</i>	Entre las metas está que el 100% de las instituciones educativas cumplirán unos estándares básicos de calidad incluidos los ambientes seguros de enseñanza y aprendizaje para la protección integral, y el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.	Diseñar e implementar estrategias pedagógicas que garanticen la efectiva vinculación de la familia como principal responsable del proceso de formación de sus integrantes, con la participación consensuada de los demás actores sociales.

<i>Plan nacional de desarrollo 2011- 2014: prosperidad para todos. Capítulo IV: Igualdad de oportunidades para la prosperidad social. Formación de capital humano</i>		(...) A través de una educación equitativa, de calidad y con pertinencia, la población puede acceder con mayor facilidad a un empleo formal o emprender con más posibilidades de éxito una iniciativa empresarial (...) (DNP, 2011, pág. 252)
	El Ministerio de Educación Nacional garantizará los índices de transparencia y eficiencia en su gestión y el liderazgo en Colombia y Latinoamérica	Fortalecimiento del rol y la capacidad de gestión de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas y los establecimientos educativos oficiales, a través de diversas acciones. (DNP, 2011, pág. 285)

Fuente: Grupo de Investigación "Derecho, Sociedad y Estado, Universidad del Valle (2013)

El cuadro permite observar, que en cuanto a la política de calidad de la educación, se señalan los actores responsables de la educación y de su control, y que la participación y la transparencia, están concebidos en acciones, sin perjuicio de las normas generales que regulan el tema como es el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo como se espera verificar en este estudio para el Municipio de Cali.

En consecuencia, la actividad de la administración pública ha quedado sometida a unos principios normativos constitucionales que permiten el desarrollo de una serie de técnicas de gestión tendientes a garantizar la eficacia del derecho y fortalecer la confianza de la sociedad en sus instituciones y en la prestación de servicios de calidad.

Con mayor razón, en Colombia, las modalidades de gestión de la política pública educativa, que se encuentran enmarcadas en el contexto de las políticas de liberalización comercial, que obedecen a la emergencia de una diversidad de políticas, programas, proyectos de tipo asistencial, paliativo y residual -en los recursos-, los cuales están dirigidos a los grupos sociales más desprotegidos que no pueden pagar una educación de alta calidad, y que

esperan de la acción gubernamental su intermediación para recibir una educación de alta calidad.

1.1.3 Los principios de transparencia y participación en el diseño de la política pública de educación nacional y municipal

Alrededor de la gestión de la administración pública, surgen los principios de la transparencia y la participación a los cuales se les reconoce la virtud de hacer visible a la administración pública ante la comunidad, a fin de hacer efectiva la participación de ésta en las decisiones públicas en las que pueda ser afectada.

Es así como la participación de la ciudadanía, se convierte en un principio fundamental previsto en el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, que sólo es posible en la medida que la administración pública hace visible sus actuaciones, no sin antes advertir, que debemos diferenciar la participación del ciudadano en la gestión pública, de la participación política, que no es objeto de este estudio.

Las reformas legales en Colombia para mejorar la capacidad de la gestión pública, han estado justificadas políticamente para mejorar la gobernabilidad en la toma de las decisiones administrativas, proponiendo así una administración más eficiente y democrática como lo establece el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, art. 1), el cual tiene su fundamento en el 209 de la Constitución Política al regular los principios de la función administrativa. Principios entendidos como aquellos que "identifican en esencia [...] conceptos sustanciales que le dan contenido y justificación dentro del contexto del Estado social de derecho a las instancias seguidas por la administración en sus relaciones con los particulares y los asociados en general". (Santofimio, 2011: 164).

En materia de educación, la Ley 115 de 1994 por la cual se expide la Ley General de Educación, establece las bases para la realización del Plan Nacional Decenal elaborado en cumplimiento del mandato del art. 76 de la Ley 115 de 1994.

No obstante, en esta misma Ley, el tema de la **transparencia** es prácticamente inexistente, salvo por lo contenido en el art. 75, que la reduce a un asunto de publicación de la información del sector y del logro de resultados en materia de calidad. En particular,

vivos que ponen en juego una serie de mediaciones que, al resignificarlas, concretan estrategias de intervención, reposicionamientos, redes y dispositivos donde las posibilidades son infinitas en oportunidades, riesgos e incertidumbres” (Maya, 2010, p. 50).

Por el contrario, Feldfeber (2003), no da una definición de implementación, sino que parte del concepto de escuelas experimentales, que se enmarca en los discursos técnicos y modelos propuestos por entidades como el Banco Mundial, en las que se pretende mejorar la calidad de la educación, redefiniendo el papel del Estado, planteando la autonomía en gestión de las escuelas, y desplazando la formulación de políticas públicas a organizaciones internacionales. Donoso (2006) analiza la política de financiamiento de la educación pública en el sector de la básica y media considerando el escenario educativo chileno de los años 90; Mestry et al (2009) comprenden la relación entre el sistema administrativo de calidad integrada (IQMS) y programas de desarrollo docente en Sudáfrica, enmarcados por la efectividad de la escuela y movimientos de mejoramiento, quienes también lo relacionan con el logro escolar (p. 475).

Las dimensiones que Calvo et al (2006) retoman del modelo de Boudon frente a las políticas de equidad educativa y por extensión a la implementación son: argumento principal explícito, tipo de actor que toma las decisiones más importantes, sentido de la acción, rol del Estado, rasgo principal del sistema educativo, rasgo principal de la enseñanza (Calvo et al, 2006: 30). En esta misma perspectiva se encuentra Carranza et al (2006) quienes comprenden el rol del Estado en relación a las nuevas formas de gestión y redefinición de lo público, estableciendo que la implementación de reformas educativas se debe establecer con criterios de viabilidad, y conocimiento pleno de las condiciones estructurales educativas del momento, y debe favorecer las necesidades de los procesos locales y nacionales

Otros investigadores sí presentan un enfoque teórico sobre la implementación, a tal punto que puede llegar a ser su único énfasis. Tal caso es el de Espinoza (2009) quien aborda con mirada crítica los conceptos de política, política pública y política educacional. Okoroma (2006), en concordancia con Espinoza (2009), define la política como un esquema o guía general que facilita la toma de decisiones, en la cual las políticas educativas proveen la dirección de actividades educativas. Espinoza (2009) adicionalmente lo interrelaciona con la teoría crítica y la teoría funcionalista-positivista con el fin de indagar en la forma de diseño, implementación y análisis de las políticas educacionales en la esfera de la política.

De acuerdo a Espinoza (2009) la teoría crítica enfatiza en la necesidad de vincular el análisis, diseño e implementación de políticas a los sectores más desposeídos de la sociedad, los segundos privilegian el análisis a un sentido de costo-beneficio, costo-efectividad e indicadores sociales.

Los defensores de la teoría crítica y funcionalista coinciden en que la política educacional puede ser evaluada y/o dimensionada a partir de varios elementos⁵, siendo uno de ellos la política implementada en la práctica, es decir, acciones legalmente impulsadas que definen cambios sistemáticos. Ezpinosa, a través de Bowe (1992) resalta que para el análisis de políticas educativas debe considerarse la naturaleza no lineal de la relación de tres elementos del ciclo de la política educacional: contextos de influencia (ámbito donde se origina la política); producción de texto (procesos que realizan la política de texto, sus valores y el público al que va dirigido); y la práctica (implementación y efectos de la política). Dichos elementos varían de acuerdo al contexto donde se originan.

La implementación de políticas públicas, exigen de la administración pública una nueva forma de gestión, para lo cual se contemplan técnicas procedimentales (Parejo, 1995), tendientes a garantizar la eficacia del derecho, la participación de los interesados y elevar de esta forma la confianza de la sociedad tal como lo plantea Castillo (2002) al considerar que:

La situación ideal sería la confianza en la actuación racional, libre y fundada de los otros actores públicos y privados. Sin embargo, la realidad cotidiana demuestra que para poder confiar en el comportamiento de los demás, y específicamente del poder público, es necesario tomar medidas institucionales y reglamentarias, junto a articular principios que disciplinan el funcionamiento de las instituciones, de tal forma que se posibilite y garantice la fiabilidad de ese comportamiento para los ciudadanos (Castillo, 2002, p. 22).

En cuanto a la implementación de la política pública educativa, en la revisión de la literatura se destaca a Espinoza (2009) y Okoroma (2006), que enfatizan sobre la implementación. Espinoza (2009) por ejemplo, aborda con mirada crítica los conceptos de política, política pública y política educacional. Okoroma (2006), en concordancia con

⁵ Los otros dos elementos que menciona Espinoza (2009) son la retórica política (aquellos enunciados que estructuran las metas educacionales y la política impulsada legalmente (decretos o leyes que definen los estándares de la educación).

Espinoza (2009), define la política como un esquema o guía general que facilita la toma de decisiones, en la cual las políticas educativas proveen la dirección de las actividades educativas.

Adicionalmente, Espinoza (2009) lo interrelaciona con la teoría crítica y la teoría funcionalista-positivista con el fin de indagar en la forma de diseño, implementación y análisis de las políticas educacionales en la esfera de la política. De acuerdo a este autor, la teoría crítica enfatiza en la necesidad de vincular el análisis, diseño e implementación de políticas a los sectores más desposeídos de la sociedad, mientras que el segundo privilegia el análisis a un sentido de costo-beneficio, costo-efectividad e indicadores sociales.

Otro concepto asociado a la implementación de la política educativa es el de incidencia política, como modalidad de la participación ciudadana y de gestión pública participativa en el diseño e implementación de políticas y programas políticos como lo argumenta Torres (2007: 28). Hamui (2009) quienes plantean que “participar es una palabra clave, (...) ambigua y de alcances variables”, sobre todo en un contexto en el que se busca “mejorar el carácter democrático en la toma de decisiones de la política educativa” desde la sociedad civil (Hamui, 2009: 626).

Sin embargo, al partir de la incidencia en la educación, Torres (2007) propone un enfoque multi y trans- sectorial, donde todos los diversos ministerios del gobierno están involucrados, no exclusivamente el Ministerio de Educación y la ciudadanía participa y se moviliza al respecto (ideal y principalmente desde los sectores populares) para que se cumplan los objetivos del derecho a la educación, sin importar la edad, bajo las premisas de “gratuidad, acceso, calidad, pertinencia, satisfacción y aprendizaje a lo largo de la vida” (Torres citado en Torres, 2007: 31, 32). Dicha participación requiere de “canales permanentes de información, consulta, reivindicación y protesta”. No obstante, la participación como el lo define:

puede ser funcional al actual estado de cosas, si sólo apunta a los síntomas antes que a las causas de los problemas, o bien cuestionadora de las estructuras económicas, sociales y políticas. Incidir eficazmente en educación requiere una mejor comprensión del cambio educativo, su naturaleza, actores, escenarios, alcances y estrategias (p, 32).

Dado que la incidencia, parte de la sociedad civil, la autora plantea un debate alrededor de esta noción, ya que los organismos internacionales y el propio gobierno/Estado la han concebido como algo homogéneo y sin conflictos, por ende plantea que:

ni partidos políticos ni empresa privada deben considerarse parte de la sociedad civil. Esta se define, entre otros, por no tener fines de lucro y por su autonomía, no sólo del Estado/gobierno, sino también del sistema político (lo que excluye a los partidos políticos) y del mercado (lo que excluye al empresariado y sus fundaciones, camufladas hoy como sociedad civil a través de la filantropía), Torres (2007: 35).

En ese sentido, Torres, se aleja de los tipos de actores que participan –o mejor que no logran participar pero deberían- según Duarte (2003), que serán presentados posteriormente en los resultados. Para Torres, la comunidad educativa (no sólo maestros, sino también estudiantes) y los sectores populares deben involucrarse y empoderarse en dicha participación “mediante un esfuerzo deliberado y sostenido de información, consulta, debate y educación ciudadana” (p. 35). Porque de lo contrario, es posible que desde la subjetividad de los actores (maestros y estudiantes), estos no estén preparados para afrontar –o refutar- los cambios y las consecuencias de implementación, como lo demuestra Santillán (2003). De igual manera, los actores no se encuentran por sí solos sino que están en interacción e influencia: “cambian sus roles de ser el formulador de la política a ser el implementador de esta, mientras que otros adoptan roles duales de formulador e implementador” (Little, 2010: 35), por ende “la práctica de la política puede influenciar la reforma de la política como también las reformas pueden afectar la práctica”, sin embargo, ello sucede a través del tiempo, no es un proceso inmediato. De manera que Little (2010) también critica el ciclo de la política lineal y secuencial citado por Duarte (2003): “de la formulación a la implementación, a la institucionalización y a la evaluación” (Little, 2010: 37). O también los actores están bajo una autoridad definida frente a las acciones, lo que les permite hablar a Miranda et al (2006) del concepto de implementación de políticas de regulación aplicado al contexto educativo.

Winton (2010) se concentra en la participación de los ciudadanos a través de los diálogos sobre la educación que pretenden influenciar el contexto de la práctica (citado en Bowe, Ball and Gold, 1992), así como lo hacen los textos de la política y otros individuos.

Dichos diálogos pueden realizarse a través de reuniones, intercambios en línea y por medio de textos; deben llegar a un consenso para tomar una decisión o hacer una recomendación. Si lo organiza el gobierno, puede también incluir grupos focales o jurados de ciudadanos y lo hacen para “mejorar la legitimidad, transparencia y responsabilidad de la construcción de la política o para promover la aceptación de decisiones finales (Abelson et al, 2003) (...) o para compartir la culpa de las políticas fallidas” (p. 72). Dicha participación también fortalece la democracia, en la medida que desde su “crítica al proceso de construcción de la política, los objetivos buscados y los resultados de las decisiones de la política” (p. 72-73) se conviertan en nueva información y experiencia y se reasignen las decisiones previas. Por otro lado, “el compromiso ciudadano en la política educativa puede ayudar a controvertir los espectáculos políticos y otros aspectos antidemocráticos” (p. 74) de dicha política⁶. Aquellos ciudadanos que participan o se comprometen pueden “aumentar las preguntas sobre las decisiones y prácticas de la política. Pueden relacionarse con otros que tienen intereses similares y preocupaciones y presionar a quienes hacen las políticas por medio de acciones directas o política de textos” (Smith citado en Winton, 2010: 76).

Dentro de las medidas tendientes al fortalecimiento de la capacidad del Estado en la intermediación con la sociedad, se encuentra el principio de participación, el cual hace parte de las estrategias de las reformas de segunda generación (Bresser, 1998, p. 517), con las que se busca construir una administración pública de alta calidad, capaz de suministrar servicios sociales, asignar recursos a los más pobres, reducir la corrupción, regular los mercados y alcanzar la gobernabilidad democrática, entre los más destacados fines de las pretendidas reformas.

La participación junto con otras técnicas de gestión organizacional (Martínez, 2002, p. 158), han sido incorporadas de manera concreta en el derecho administrativo. Son

⁶ Hay varios tipos de compromisos para Winton (2010): el cívico dirigido al trabajo colectivo hacia los bienes públicos y el político, dirigido a la elección de funcionarios públicos o políticas gubernamentales, usualmente a través de la elección; el público que se divide en compromiso cognitivo y voz pública: “poner atención a las políticas y los asuntos públicos (...) La voz pública incluye actividades en las que los ciudadanos se comprometen a dar expresión pública de sus puntos de vista en asuntos públicos” (p. 74). También puede ser emocional: las reacciones influyen en la voluntad individual de dedicarse al trabajo de una escuela (p. 75); compromiso por el comportamiento: incluye compromiso político y discursivo al igual que la participación discursiva y compromiso cognitivo.

nuevas técnicas, que impactan a los administradores públicos quienes laboran en un contexto organizacional complejo, en la medida que sus decisiones se encuentran enmarcadas por un rígido marco normativo, al igual que comprometen recursos públicos y que tienen como fin resolver problemas que surgen de la comunidad, es decir, se trata de una actividad gubernativa que se ocupa casi exclusivamente de la mediación con la sociedad (Harmon y Mayer, 1999).

Por otra parte, existe la tendencia a considerar el acceso a la administración pública como un derecho que está en cabeza del interesado, quien busca obtener una respuesta pronta y efectiva de sus reclamos para el reconocimiento de un derecho en particular, más sin embargo, hoy se consolida el acceso a los ciudadanos en general para conocer de las actuaciones de la administración, sin más interés que intervenir para opinar y reconocer la gestión pública, no sólo en la toma de las decisiones, sino desde antes, cuando éstas se proyectan o se conciben para su estudio (García de Enterría y Ramón, 2008, p. 474-476).

Así, las técnicas de gestión administrativas asignadas obedecen a principios jurídicos de orden constitucional y legal que buscan el cumplimiento de las finalidades del Estado, pero no siempre pertenecen exclusivamente a las innovaciones del derecho público, sino que han tenido su origen en los sectores privados (Cepeda, 1997), donde se han desarrollado modelos de gestión que se han adoptado paulatinamente para estar al nivel de eficiencia y eficacia del sector privado como su principal competidor en el ofrecimiento de servicios, bienes y productos de calidad⁷ Como se espera sea en la implementación de las políticas de educación.

Balance de la revisión de literatura

La revisión de literatura sobre diseño e implementación y el reconocimiento de estos procesos en el caso de la política pública educativa en Colombia y en Santiago de Cali, permite comprobar la relevancia que cada vez más, cobra específicamente la segunda, en tanto con la formulación y el diseño no es suficiente, pues es en la implementación en donde se requiere, no pocas veces, un rediseño de la política, que además implica en el proceso

⁷ Estas tesis gerenciales propias del sector privado se imponen a pesar de las advertencias que hacen sobre las diferencias entre el sector público y privado (Kliksberg, 1989; Cabrero Mendoza, 1995).

mismo, afrontar conflictos, negociaciones o correlación de fuerzas entre los diversos actores involucrados.

Esta tensión aparece tanto en la literatura como en la realidad, y quizá sea ese el motivo por el cual algunos autores involucran el tema de la implementación dentro de la argumentación misma de la primera fase. Básicamente la implementación está en el ámbito de la acción, la práctica, los resultados y la realidad, y está configurada por distintos actores. Algunos hablarán de adoptar o traducir la política, que al mismo tiempo recibirá críticas porque es desconocer la incidencia que los actores pueden tener sobre esta.

En términos de participación, lo anterior genera la polémica sobre quién participa y quién no, quién construye la sociedad civil y quién no. Algunos autores excluirán a los partidos políticos, fundaciones de empresas, otros autores acudirán a estos para hablar de participación, sumados a los actores tradicionales: los beneficiarios (docentes, estudiantes, directivas escolares). Fuera de esta discusión, la participación ciudadana activa definirá el carácter democrático (no elitista, excluyente) y legitimador de la política pública y que será fundamental, pese a que conlleve dificultades, en el proceso mismo de la implementación y sea cuestionado su éxito.

Por ello, y como se constará más adelante, prevalecen aquí aspectos propios de las metodologías donde los actores de la implementación son los protagonistas de los datos empíricos, pues la revisión documental inicial, sólo nos señala el camino a seguir en términos normativos. La participación, por ejemplo, se complejiza cuando de enlazar una racionalidad económica se trata, por ejemplo, con la rendición de cuentas puesto que desvirtúa su dimensión política y de acción, debilitando la capacidad de resistencia. Las propuestas más exitosas de participación ciudadana son aquellas que se organizan bajo una entidad concreta, porque su incidencia puede ser mayor, bajo determinadas limitaciones.

Por otro lado, la implementación no es una etapa de la política pública, bajo una dimensión dicotómica o linear, sino que la implementación puede ser influida por la formulación y viceversa o puede tener sujetos que son al mismo tiempo implementadores y formuladores.

Otro elemento decisivo en la conceptualización de la implementación es el contexto político, donde el Estado a través de su burocracia, los partidos políticos pueden contribuir o volverse un obstáculo, por ejemplo, a través del clientelismo en cualquier nivel de poder, restando calidad a su personal y transparencia al proceso. En ese sentido, el rol del Estado puede redefinirse, porque puede pretender descentralizarse y apelar a la autonomía de las escuelas pero no realizarlo en todas sus funciones, de manera que es criticado por no permitir la autonomía a nivel local y de la escuela y al mismo tiempo se solicita su supervisión y seguimiento para que se convierta en una política y preocupación estatal la cuestión educativa.

Sin embargo, es importante la dimensión económica, en la que pueden prevalecer los costos-beneficios más que el impacto social, bajo la lógica del mercado o preocuparse más por el manejo de recursos, del presupuesto que por la cuestión educativa. Sin desconocer que es un aspecto fundamental, dados los casos de corrupción. En general, el contexto social en el que se implementará se debe conocer previamente para conocer la dinámica interna, las problemáticas y para ello es necesaria la recolección de datos al respecto.

Algunos estudios señalan que en general, para definir la evaluación o el análisis de la implementación se limitan a decir si cumplió los objetivos o el plan propuesto o no. Concluyen que para transformar los sistemas educativos de las grandes ciudades se requiere de "cuidado constante, liderazgo comprometido y responsable" (Hill et al citados por Schneider y Keesler 2007: 203) y allí está la **importancia del buen gobierno**. Por otro lado, también es posible que dadas las consecuencias de la implementación de determinada política sean nefastas y se deban hacer procesos de implementación constante para alivianar la política inicial.

Entre los principios que sobresalen dentro de la implementación están la justicia, eficacia, la comunicación intergubernamental, organización, administración, disposición de los agentes implementadores; claridad en la regulación, funciones y metas, liderazgo comprometido; distribución de responsabilidad, sensibilidad, supervisión, seguimiento, evaluación y sanciones a las prácticas no adecuadas, calidad del recurso humano, voluntad política no sólo del ámbito de partidos o líderes políticos, sino desde una "masa crítica de personas, más la dimensión del tiempo. A continuación, se presentará el modelo de gestión



utilizado por la Secretaría de Educación Municipal (SEM) y las acciones para formular e implementar una política de calidad de la educación básica basada en los principios de transparencia y participación ciudadana.

2. LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN DEL MUNICIPIO DE CALI

Interesa en este apartado, analizar el modelo de gestión utilizado por la Secretaría de Educación Municipal de Cali (SEM Cali) y las acciones que ha llevado a cabo durante el período 2006 – 2013, para incorporar los principios de transparencia y participación ciudadana en la formulación e implementación de la política de calidad de la educación básica en la ciudad. En tanto que se reconoce que los procesos de implementación de política pública, trascienden la construcción de modelos de gestión, siendo uno de los principales problemas de las políticas, su adaptabilidad y gobernanza.

Tal como se expuso *supra*, se toma como marco de análisis el proceso de modernización del Estado, en particular, a partir de la segunda generación de reformas que acaeció en América Latina durante la década de 1990, la cual recogió las reformas de liberalización de los mercados derivadas del Consenso de Washington, e introdujo unas nuevas, relacionadas con la necesidad de fortalecer los Estados a nivel institucional y de invertir en educación, como alternativa para crear, tanto las condiciones de desarrollo sostenibles, como la reducción significativa de la pobreza y la desigualdad.

Este segundo conjunto de reformas, por tanto, otorgan una importancia significativa a la educación como ámbito de formación de responsabilidades y competencias humanas y ciudadanas, dando origen así a la discusión sobre el rol del capital social y humano en el proceso de desarrollo económico (Bresser, 1998; Fleury, 1999) y, más recientemente, al análisis de la relación que se debe promover y fortalecer entre el Estado, el mercado y la sociedad (Ortegón, 2012).

En este sentido, se analiza también el concepto de calidad de la educación en Colombia y la ciudad de Cali, a partir de lo contemplado en el Plan Decenal de Educación (2006 – 2016) y sus respectivos procesos de adaptación, formulados en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” (2010 – 2014) y en el Plan Desarrollo Municipal “CaliDa para todos” (2012 – 2015). El análisis se alimentará con la revisión de las recomendaciones de política pública contenidas en el Informe de la Comisión Internacional

de la UNESCO sobre la educación en el siglo XXI, que plantean dos aspectos fundamentales a tener en cuenta: la movilización social por la calidad de la educación y el concepto de calidad orientado a la idea de calidad social.

2.1 Contexto regulatorio

En Colombia, los Artículos 67 a 71 de la Constitución Política de 1991 establecen los lineamientos generales para garantizar el derecho de todas las personas a acceder al servicio público de educación, cuyos desarrollos reglamentarios se condensan en las Leyes 30 de 1992, 115 de 1994 y 749 de 2002, las cuales son aplicables, respectivamente, a los niveles de educación superior; educación preescolar, básica (primaria y secundaria) y media; y de educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica. En este sentido, en la actualidad el sistema educativo formal en Colombia se organiza en cuatro niveles (Gráfico 1). Los tres primeros están reglamentados por la Ley 115 de 1994 y el nivel de Educación Superior cuenta con una regulación especial que se expresa en las Leyes 30 de 1992 y 749 de 2002 (que reglamenta las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica).

Nivel 0 – Preescolar: corresponde a la ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotriz, socio-afectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas (Ley 115 de 1994, Art. 15). Este nivel se compone de tres grados de los cuales uno es obligatorio para acceder a la educación básica; en el cual también se clasifican los programas no formales ofrecidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

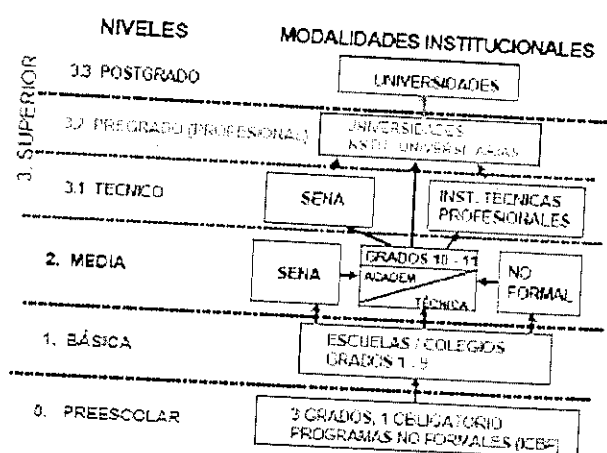
Nivel 1 – Básica: tiene una duración de nueve (9) grados, los cuales se desarrollan en dos ciclos: la educación básica primaria (5 años) y la educación básica secundaria (4 grados). Se estructura en torno a un currículo común, conformado por las áreas fundamentales del conocimiento y de la actividad humana.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta ponencia al igual que el Proyecto de Investigación en el cual se enmarca, concentrará sus análisis académicos y prácticos en el Nivel 1 del sistema educativo formal establecido, haciendo énfasis en el caso de Santiago de Cali.

Nivel 2 – Media: constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores y comprende dos grados, el décimo (10°) y el undécimo (11°). Tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo (Ley 115 de 1994, Art. 27). Este nivel puede ser impartido por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) con un énfasis técnico; así como por las entidades educativas de formación clásicas públicas y privadas (con énfasis académico o técnico); y por medio de la educación no formal (como los programas de formación acelerada, la educación para el trabajo, cursos de actualización, etc.).

Nivel 3 – Superior: este nivel se subdivide en los niveles técnico, pregrado (profesional) y postgrado. La educación técnica es la ofrecida por el SENA y las Instituciones Técnicas Profesionales. La educación profesional es impartida por las universidades y las instituciones universitarias de naturaleza pública, privada y pública no estatal (fundaciones); mientras que la educación postgradual es exclusiva de las universidades (Varela, Rodríguez y Delgado, 2010).

Gráfico 1. Niveles del sistema educativo formal en Colombia



Fuente: Varela, Rodríguez y Delgado, Ob. Cit., p. 245.

Esta estructura organizativa del sector demuestra la relación público – privado – tercer sector que se configuró en Colombia para el proceso de financiación y prestación del servicio público de educación a partir de las señaladas reformas de primera y segunda generación del Estado en América Latina; así como su mercantilización y privatización en

todos los niveles. Esta situación ha dado pie para que en Colombia los servicios educativos en todos los niveles puedan ser ofrecidos tanto por instituciones educativas públicas o estatales, como por entidades privadas con ánimo de lucro y organizaciones del tercer sector (fundaciones, cajas de compensación, cooperativas, etc.), cuya creación y gestión se encuentra regulada por el Gobierno Nacional.

2.2 Percepción⁸ de la comunidad educativa sobre los principios de transparencia y participación

Tal como se señaló al inicio de este documento, esta segunda parte de la investigación implicó la realización de un trabajo de campo para indagar sobre el conocimiento y aplicación que los actores involucrados en las políticas educativas tenían acerca de los principios de transparencia y participación en su quehacer diario. Para ello se consideró pertinente entrevistar a funcionarios de la SEM con el fin de contrastar el cumplimiento- según lo establecido en los marcos normativos e institucionales – de esta dependencia, de difundir y velar por el cumplimiento de los mismos. Igualmente, y en aras de conocer de cerca las voces de estudiantes, docentes y administrativos de las instituciones educativas, también se acudió al diseño y aplicación de una encuesta que permitiera dar cuenta de ¿cómo? esta población percibe los temas asociados a la aplicación de los dos principios que interesa abordar en este estudio.

Percepción de los funcionarios de SEM:

Las entrevistas

Como parte del trabajo de campo se realizó una serie de entrevistas a funcionarios de la Secretaría de Educación Municipal, para indagar sobre su percepción acerca de los principios de transparencia y participación ciudadana en la política de pública de educación básica. Estas entrevistas se realizaron con el fin de conocer el punto de vista de los funcionarios y la forma en la cual ellos operan para garantizar a los ciudadanos, en especial a los miembros de la comunidad educativa, los principios de transparencia y participación en la gestión pública.

A continuación se presenta una matriz de entrevistas, que contiene algunos apartes de las menciones que hicieron los funcionarios de la secretaría de educación acerca de la

⁸ Una de las principales disciplinas que se ha encargado del estudio de la percepción ha sido la psicología y, en términos generales, tradicionalmente este campo ha definido a la percepción como el proceso cognitivo de la conciencia que consiste en el reconocimiento, interpretación y significación para la elaboración de juicios en torno a las sensaciones obtenidas del ambiente físico y social, en el que intervienen otros procesos psicológicos entre los que se encuentran el aprendizaje, la memoria y la simbolización.

	en los resultados de la autoevaluación y otras.	
Funcionaria de la SEM para el tema de calidad educativa	El tema de veedurías ciudadanas es un tema que nosotros en la Secretaría de Educación ve uno el interés y participan en los procesos contractuales. Uno puede decir que no están legalmente constituidos, cuando hay un proceso de contratación, tu no ves veedores interviniendo por la calidad de la educación que estamos brindando, no ves veedores que vengan a decirnos en la escuelita tal está pasando esto, uno ve los veedores en tema que haya de por medio recursos, como te dije anteriormente cuando estamos en proceso de selección, entonces ellos vienen a la audiencia de aclaración de pliegos, vienen a la audiencia de adjudicación, a eso es lo que vienen. No hay una veeduría como el fin de veeduría no. No la hay.	Constitución Política 91 Art 45 El Inciso 2° del artículo 103 consagra que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de <u>participación</u>, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. Ley 134 de 1994 Artículo 100°.- De las veedurías ciudadanas. Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos. La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos de acuerdo con la constitución y la ley que reglamente el Artículo 270 de la Constitución Política.

De acuerdo a las anteriores entrevistas se puede señalar que los funcionarios conocen y mencionan mecanismos de participación ciudadana, tales como: el gobierno escolar, los consejos comunales, la autoevaluación institucional y las veedurías ciudadanas. Lo anterior es un indicador de que los funcionarios de la secretaria de educación conocen la normatividad que favorece el efectivo cumplimiento de los principios de transparencia y participación y los mecanismos que son usados para que los ciudadanos puedan hacer efectivo su derecho.

Sin embargo, los funcionarios tienen una percepción parcializada sobre el modelo de gestión sobre el cual opera la Secretaría de Educación, ya que no conocen a profundidad todos los procesos que se llevan a cabo en la dependencia. Y aunque conocen la normatividad relacionada a los principios de transparencia y participación, no mencionan estrategias que este implementando la SEM para incentivar a la comunidad educativa a participar. Además, el acceso a la información es limitado y no siempre hay un funcionario que este encargado para brindar información oportuna y eficiente a cualquier inquietud que pueda presentarse.

Percepción de administrativos, estudiantes y docentes sobre el principio de transparencia en la política pública de educación de Cali.

Las encuestas

Como se expuso antes, además de las entrevistas aplicadas a funcionarios de la SEM, el trabajo de campo se centró en la percepción de los miembros de la comunidad educativa en 18 instituciones educativas de Cali. De ahí se realizó una encuesta a los administrativos, docentes y estudiantes de estas instituciones, en donde la intención fue conocer su percepción sobre los principios de transparencia y participación a través de la evaluación sobre el conocimiento de los programas y proyectos que emprende la SEM en el tema de calidad educativa, en el marco de la política pública de educación municipal.

Con respecto a las características generales de la encuesta, son las siguientes:

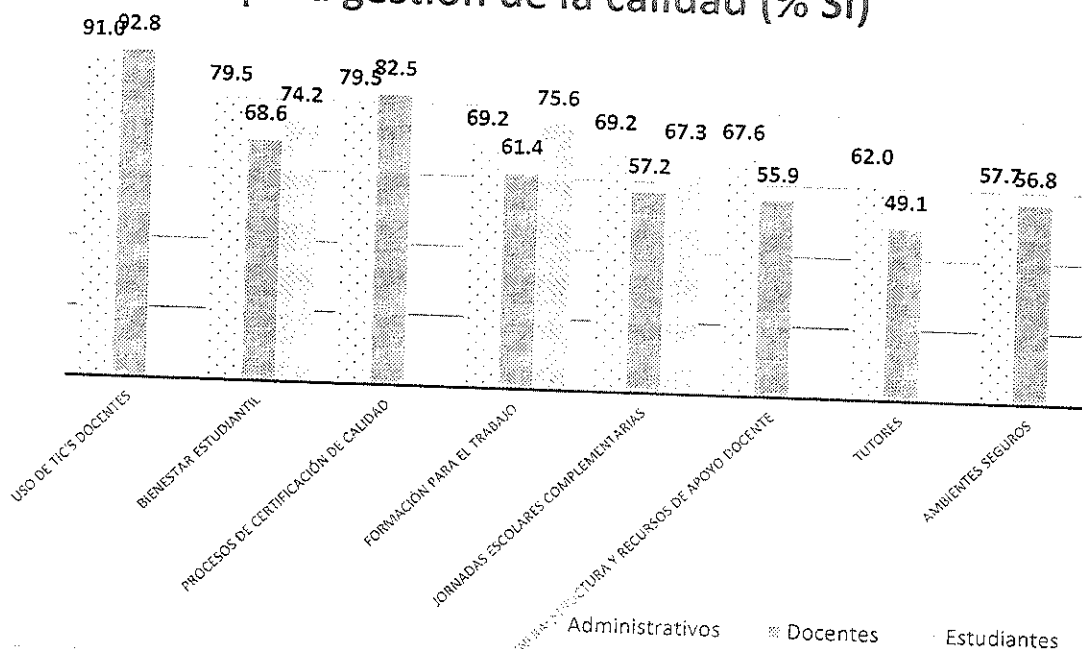
Para la aplicación de la encuesta, se optó por la idea de medir el conocimiento que tienen los actores de las Instituciones Educativas respecto a la existencia y el uso de los mecanismos, instancias e instrumentos de participación ciudadana y participación social que se refieren en los códigos que rigen la política educativa y aquellos que emergen desde la Institución educativa.

El análisis de la transparencia en el diseño e implementación de la política municipal de educación en Cali (2006 – 2013) se abordó en varios componentes que son: publicidad, gestión de la calidad, conocimiento de los recursos públicos disponibles para el desarrollo de la calidad, y mecanismos para atender, quejas, peticiones y reclamos. La publicidad, se relaciona con dar a conocer las actividades de gestión que lleva a cabo la SEM. En ese sentido, se interrogó a los encuestados por el conocimiento que tenían de la existencia de una serie de programas alrededor del tema de la gestión de la calidad.

Como se puede apreciar en el gráfico 1, en términos generales, más de la mitad de los actores consultados dicen conocer cada uno de los programas, así en muchos casos estos programas no hayan sido puestos en marcha en las respectivas Instituciones Educativas. A pesar de que algunos programas están dirigidos a determinado actor en particular, en todos los casos el nivel de conocimiento es muy similar.

Gráfico 1

Conocimiento de los programas de la SEM para gestión de la calidad (% SI)



Fuente: Encuesta "Transparencia y participación en las Instituciones educativas de Cali", Universidad del Valle, 2014.

El programa de uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para docentes sobresale entre todos los demás programas por su difusión y conocimiento. Supera el 90% de conocimiento entre los administrativos y docentes, lo cual es reflejo de la apuesta que viene haciendo no sólo la SEM, sino también otras entidades como el Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicación en Colombia. En las Instituciones Educativas que cuentan con la infraestructura necesaria se dictan las capacitaciones en contra-jornada, mientras que en algunas donde no cuentan con los

equipos suficientes, los docentes se desplazan a otros lugares, principalmente al Centro Auxiliar de Servicios Docentes (CASD) de Santo Tomás.

La cualificación de los docentes se ha venido identificando por diferentes organismos multilaterales como uno de los principales retos a superar para mejorar los niveles de calidad en la educación. Sin embargo, contrasta que otros programas como infraestructura, recursos de apoyo docente y los tutores para el mejoramiento del aprendizaje, tengan un nivel de conocimiento intermedio por parte de este actor, en 56% y 49% respectivamente, para ambos programas el nivel de conocimiento es más bajo que el de los administrativos.

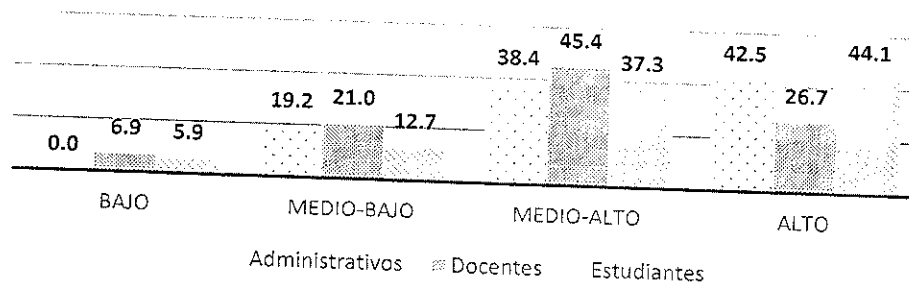
Los procesos de certificación de calidad son programas que la mayoría de los actores consultados conocen dentro de las Instituciones educativas, aunque se señala que de un tiempo para acá, la SEM dejó de apoyar la certificación para cada una de ellas. Ahora, son las instituciones educativas, quienes, cumpliendo ciertos estándares y cancelando un recurso económico, les corresponden adelantar por sus propios medios dicha estrategia. Al respecto, los docentes se destacan por tener un conocimiento un poco más alto comparativamente, 83% frente a 79% respectivamente, ya que en muchos casos, una buena parte de las tareas de estos procesos quedan a cargo de los docentes. Si bien la mayoría cuenta con certificaciones de calidad por parte de organizaciones como Bureau Veritas o ICESI, entre otras, hay instituciones educativas que no cuentan con ésta y refieren no tener interés alguno por adelantar un proceso en ese sentido para no ver notoriamente disminuido su presupuesto.

Los estudiantes, conocen los programas de bienestar estudiantil, formación para el trabajo (mediante convenios y alianzas con otras instituciones), y las jornadas escolares complementarias, se referencia un conocimiento por encima del 66%, llegando hasta 75% en el caso de la Formación para el trabajo, siendo superior al de los demás actores.

Entre los encuestados que manifestaban conocer cada programa de gestión de la calidad, se les pidió asignar una valoración sobre los alcances que estos tenían en términos de la pertinencia y la cobertura. La intención era acercarse a la percepción que tienen los actores sobre sí estos programas están alineados con las necesidades que tiene el contexto y si abarcan un buen espectro de los miembros de cada sector institucional al que van dirigidos. Veamos primero los resultados sobre la pertinencia en el gráfico 2.

Gráfico 2

Nivel de pertinencia asignada a los programas
de gestión de calidad implementados por la
SEM (%)



Fuente: Encuesta "Transparencia y participación en las Instituciones educativas de Cali",
Universidad del Valle, 2014.

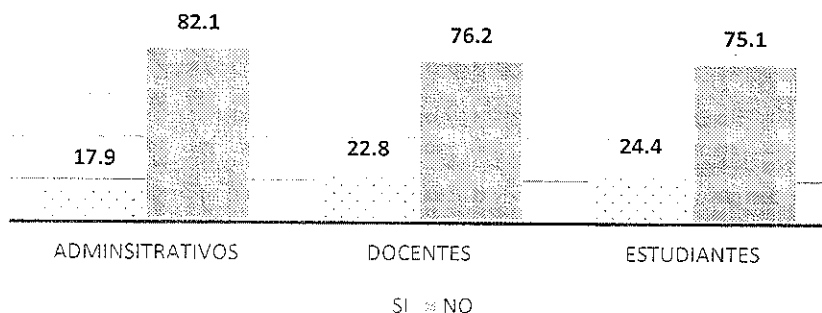
En primer lugar, se encontró qué, vista en conjunto la ponderación de todos los programas consultados, la valoración en términos de la pertinencia de los programas de gestión de la calidad es baja, para todos los actores de la comunidad educativa. Los estudiantes y los administrativos tienen una mayor valoración, ya que el 44% y 43% respectivamente se ubicaron en el nivel alto. Aunque un poco positivo, los docentes tienen una valoración que en su mayoría se ubicó en el punto medio-alto en un 45%.

Ahora bien, destacando algunos programas en particular, el uso de TIC's para docentes es el más pertinente tanto para administrativos como para maestros. En los estudiantes, la pertinencia a los tres programas evaluados por ellos es muy similar en las proporciones, evaluando positivamente en más del 64%.

El programa de infraestructura y recursos de apoyo docente se concentra en puntos intermedios en todos los actores. Es significativo el volumen cercano a la cuarta parte de encuestados, tanto administrativos como docentes, que ven en niveles muy bajos la

Gráfico 8

**Publicidad sobre la vinculación del personal
(%)**



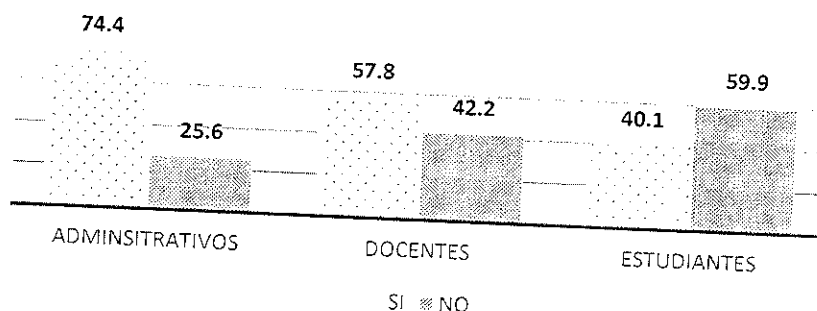
Fuente: Encuesta "Transparencia y participación en las Instituciones educativas de Cali", Universidad del Valle, 2014.

En la relación entre la SEM y los actores de la comunidad de la institución educativa, además de la publicidad, se debe haber consolidado un mecanismo que opere la atención del público y dirija las respuestas o soluciones efectivas a las quejas, peticiones y reclamos que constantemente surgen desde los miembros de la comunidad relacionados con la política de calidad de la educación. Este mecanismo debe, en primer lugar, tender a ser conocido por la totalidad de la comunidad educativa, pero se evidencia que está lejos de suceder en las Instituciones educativas, según lo arrojado en el gráfico 9.

Es alto, pero significativamente incompleto, el conocimiento al nivel de los administrativos, quienes en un 74% identifican cuál es el canal por donde transitan formalmente las comunicaciones con la SEM. El conocimiento es más limitado en los docentes, 58%, y los estudiantes, 40%, que son a su vez, quienes tienen percepciones de calidad más baja, unos, los docentes, mostrándose más críticos, y otros, los estudiantes, mostrándose más propositivos y esperando recibir un poco más de apoyo por parte de la SEM.

Gráfico 9

Percepción sobre los mecanismos de la SEM
para PQRS de la ciudadanía frente a la
política de calidad de la educación (%)

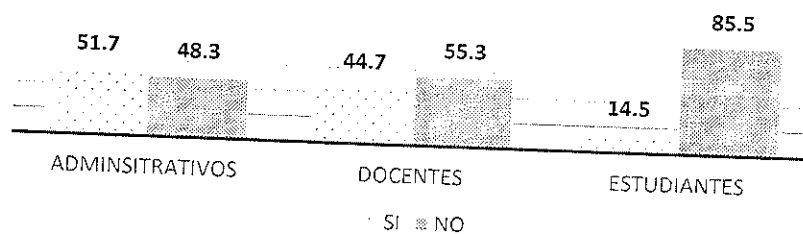


Fuente: Encuesta "Transparencia y participación en las Instituciones educativas de Cali",
Universidad del Valle, 2014.

Entre quienes conocen algún mecanismo empleado por la SEM para atender quejas, peticiones y reclamos, se hace más enfático en el gráfico 10 la debilidad de la aplicación del principio de transparencia sobre lo que al componente de atención se refiere, ya que sólo cerca de la mitad de administrativos y docentes lo usan, 52% y 45% respectivamente. Pero esto se agrava particularmente en los estudiantes en cuyo caso la cifra cae al 15%, lo cual genera un desequilibrio comparativamente entre los diferentes actores.

Gráfico 10

Uso de mecanismos por la SEM para atender PQRS
de la ciudadanía frente a la política de calidad de
la educación (% SI)



Fuente: Encuesta "Transparencia y participación en las Instituciones educativas de Cali",
Universidad del Valle, 2014.

seleccionando para ello, como se ha indicado anteriormente, los periodos fiscales de 2006 al 2013. Las fuentes de consulta tanto del orden primario como secundario, se circunscribieron a: La Secretaría de Educación Municipal (SEM), el Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM), y el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), plataforma informática esta última administrada por la Contaduría General de la Nación (CGN).

Se escogió una metodología analítica y deductiva para darle tratamiento e interpretación a la información encontrada en estas fuentes. Sin embargo es pertinente señalar los obstáculos que se presentaron en el proceso de búsqueda de información, que son un indicio de que a pesar de los cambios normativos las instituciones aún no tienen a disposición de los ciudadanos la suficiente información sobre los recursos y rubros destinados para la educación, y la información existente es de difícil acceso o no es entendible para el común de los ciudadanos.

La estructura analítica diseñada para realizar la *verificación* al acceso a la información pública y posibilitar la participación ciudadana que contribuya con la continuidad de la implementación de la política de educación básica en la ciudad de Santiago de Cali, se encuentra imbricada en tres (3) ejes. A saber: el eje (1) referido a los proyectos, el eje (2) en el cual se aborda su financiación (proyectos) y el eje (3) puntualiza sobre la ejecución de los proyectos. La búsqueda de información referente a los anteriores ejes se inició con la revisión (online) de la página web de la *Alcaldía municipal*¹¹. Para el primer eje la revisión se emprendió desde la observación del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), encontrándose información publicada partir del año 2009.

Para los ejes (2) y (3) la búsqueda realizada de igual forma, de manera online [primera revisión-fechas] en el enlace *Cali en cifras*¹² de la página de la Alcaldía municipal, arrojó como resultado el acceso al Balance General¹³ e información varia (actas, noticias,

¹¹ Portal web Alcaldía de Santiago de Cali. Recuperado de: www.cali.gov.co

¹² Portal web Alcaldía de Santiago de Cali. Recuperado de:
http://www.cali.gov.co/publicaciones/cali_en_cifras_planeacion_pub

¹³ De los años 2007 en adelante. Para la segunda revisión realizada el 6 de nov 2015 se encontró en la página de la Alcaldía una mejor estructura divulgativa, en donde se observa una (nueva) categoría denominada "Transparencia y Acceso a la información Pública", en donde están albergados los accesos a Estados

diapositivas comunicativas, entre otros) referente a la temática de la Rendición de cuentas. Cabe resaltar que la información encontrada para estos dos últimos ejes no se ajustaba a los requerimientos y objetivos del proyecto, por lo cual no se realizó ningún análisis y tratamiento a la misma.

Los documentos de rendición de cuentas municipales no se observaron publicados en la revisión de fuentes en internet, en las páginas web de la Alcaldía y la SEM, por lo cual no se pudo establecer una revisión de estos documentos, dando por terminado la revisión de información de fuentes secundarias¹⁴.

A continuación se realizó una solicitud de información detallada a la SEM sobre la financiación y ejecución de los proyectos. La respuesta sugerida por la Secretaría fue la de remitir al grupo de investigadores a la Contaduría General Municipal (CGM), adscrita ésta a la Dirección Administrativa de Hacienda Municipal (DAHM). Una vez realizado el requerimiento de información sobre los ejes 2 y 3 a la CGM se presentó formalmente un requerimiento de la información antes indicado. Empero y para optimizar el proceso de acceso a la información requerida, fue sugerido por este organismo el realizar directamente la revisión de la información a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)¹⁵.

Acogiendo la recomendación de la CGM se procedió a revisar la información publicada en la página web del CHIP¹⁶, encontrándose el reporte de ingresos y gastos de inversión del periodo fiscal 2008 en adelante, información necesaria para realizar la

Financieros, Datos abiertos, Pan de compras, Presupuesto aprobado en ejercicio y el Sistema Económico de Contratación Pública (SECOP).

¹⁴ En cuanto a las fuentes primarias de investigación utilizadas en este apartado, específicamente acerca de los POAI de 2006 a 2008, se realizó una consulta a la SEM sobre el acceso a los POAI de los años faltantes a la cual la SEM no otorgo una respuesta. En cambio dirigió al equipo de investigadores hacia la Dirección Administrativa de Planeación Municipal DAPM, ante esta instancia se presentó una solicitud formal para permitir el suministro de estos documentos, solicitud que no tuvo respuesta.

¹⁵ El Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), es un sistema de información diseñado y desarrollado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Programa FOSIT, para que con la adecuada reglamentación y estructura procedimental, canalice la información financiera, económica, social y ambiental de los entes públicos hacia los organismos centrales y al público en general bajo la administración y responsabilidad de la Contaduría General de la Nación. Recuperado de: http://www.chip.gov.co/schip_rt/

¹⁶ Fecha de consulta: 21 de Mayo de 2014.

verificación de los ejes 2 y 3 con respecto a los criterios de ejecución de la Política Pública de Educación Municipal (PPEM) (ver cuadros 1, 2 y 3).

Dada la gran dificultad de realizar la verificación de la ejecución presupuestal desde el periodo inicial del estudio determinado (2006) en este caso, se procedió a adelantar la revisión para el eje 1 con la documentación del POAI desde el periodo fiscal del año 2009 al 2013. Para el caso de los ejes 2 y 3, inicialmente se había determinado realizar la verificación desde el periodo fiscal 2008-2013. No obstante y debido a la reiterada solicitud de información elevada a la SEM (tanto formal como informal), posteriormente (y de manera informal) una de las dependencias de la SEM suministró información al equipo investigador de la ejecución presupuestal de la Secretaría, la cual comprendía los periodos fiscales 2007 a 2013¹⁷, posibilitando así las cosas, el ejercicio verificativo para ambos ejes (2-3).

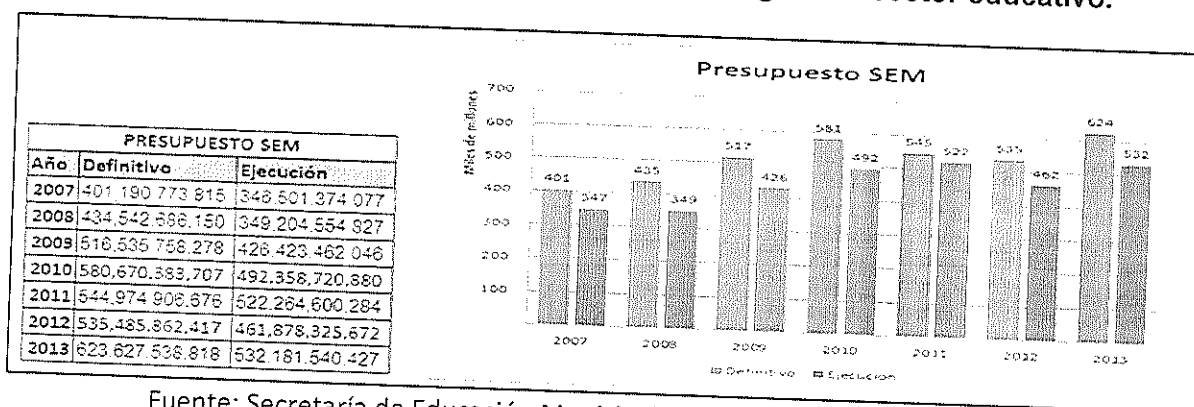
Con respecto al análisis de la información antes indicada y con la intención de aportar algunos elementos que potencialicen las conclusiones del estudio, más que profundizar y detallar sobre aspectos cuantitativos referidos a la ejecución presupuestal y la distribución de los recursos públicos, se consideró más pertinente estructurar un breve análisis de orden cualitativo referente a las máximas jurídicas de los principios de la Transparencia y la Participación ciudadana. Las categorías escogidas para dicho análisis como se indicó en la nota 1, en el caso del principio jurídico de la Transparencia se encuentran en: *a) Publicidad y b) Gestión de calidad.*

Las categorías *c) Conocimiento de los recursos públicos disponibles para el desarrollo de la calidad, y d) Mecanismos para atender peticiones, quejas y reclamos*, del principio de Transparencia, al igual que las categorías de análisis de Participación Ciudadana: *a) la Participación administrativa como derecho de las personas y b) las Veedurías ciudadanas*, fueron abordadas a partir de la aplicación de encuestas y entrevistas (instrumentos metodológicos), los cuales se detallan en este texto.

¹⁷ De manera particular, en cuanto a los *ingresos*, el reporte corresponde al Formulario Único Territorial (FUT: TI.A.2.6 Transferencias) el cual presenta la relación del presupuesto inicial, el presupuesto (ppt) definitivo y posteriormente lo realmente recaudado (recaudo efectivo). Con respecto a los *gastos de inversión*, el reporte (FUT: A.1 Educación) explicita las diferentes fuentes de financiación de la educación presentando para ello la relación entre el (ppt) inicial, el (ppt) definitivo, los compromisos adquiridos y los pagos efectuados.

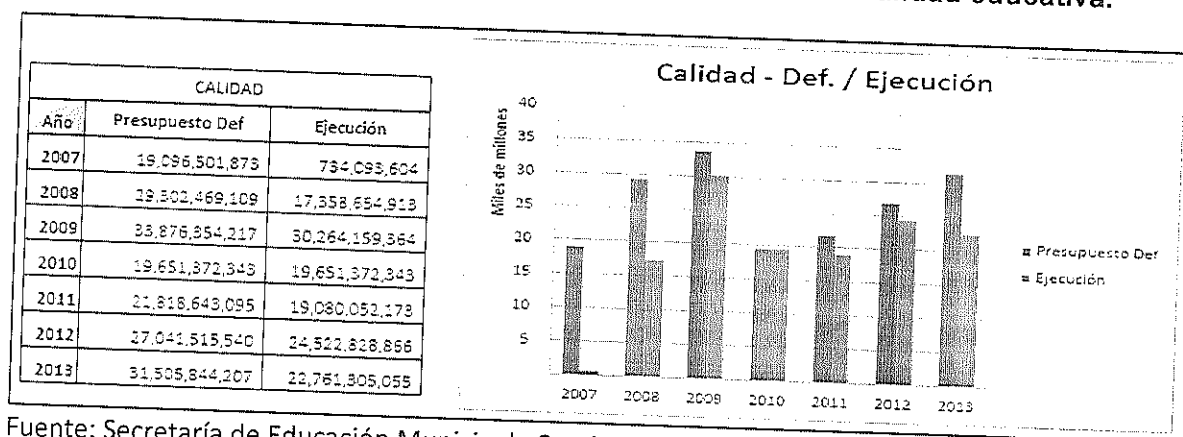
El tratamiento de alguna de la información recopilada y de consideración pertinente respecto del criterio (b) del principio de transparencia, se presenta de manera sintética a continuación (ver cuadros 1, 2 y 3).

Cuadro 1. Definición y Ejecución presupuesto general sector educativo.



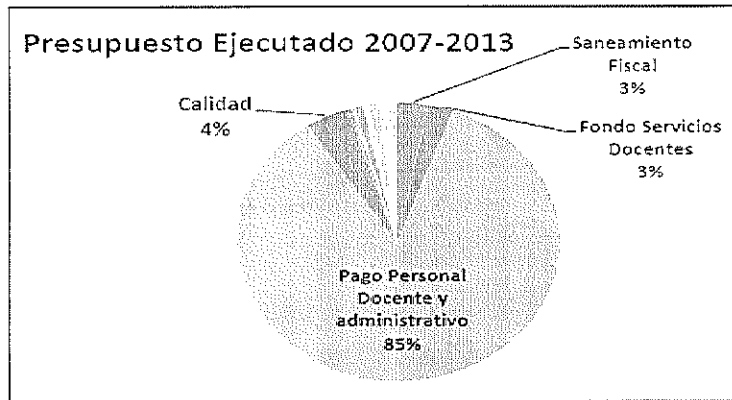
Fuente: Secretaría de Educación Municipal - Santiago de Cali (SEM) (2015).

Cuadro 2. Definición y Ejecución presupuestal rubro Calidad educativa.



Fuente: Secretaría de Educación Municipal - Santiago de Cali (SEM) (2015).

**Promedio ejecución presupuestal de segmentos representativos sector educación
(2007-2013).**



Fuente: Elaborado a partir de SEM - Santiago de Cali (2015)

En párrafos anteriores se señalaban los obstáculos que se presentaron para avanzar en la revisión y verificación de la información. En razón a ello se señalan tres obstáculos que se refieren en términos generales al acceso a la información pública del sector educativo de Santiago de Cali:

El primer obstáculo se presentó con la SEM entidad a la que se le solicitó en reiteradas ocasiones, de manera formal e informal, la información referente a los rubros presupuestales, tanto de los ingresos como de los gastos, de la inversión en educación en los periodos fiscales estudiados, solicitud que no tuvo una respuesta oportuna. A pesar de que una de las dependencias de la SEM posteriormente proporcionó la información, se observa una dificultad para acceder a este tipo de información y realizar algún proceso de verificación en la gestión de la calidad en la educación y/o de veeduría ciudadana en la implementación de políticas públicas.

El segundo de los obstáculos hace referencia a la dificultad para acceder a la información de los *periodos fiscales 2006 a 2007*, en la medida que se registra en el CHIP del año 2009, pero de periodos anteriores no es posible encontrar información. Cabe resaltar que es posible que los hallazgos anteriormente identificados no necesariamente puedan ser el resultado de omisiones (intencionadas) de información de parte de las dependencias de la SEM y/o de las Instituciones de Educación Municipal, sino el producto

de otra serie de infortunios tanto internos como externos a la(s) entidad(es) pública(s) que a la fecha han ralentizado el proceso de exposición y divulgación pública de este tipo de información.

Finalmente, el tercer de los obstáculos respecto a la publicidad de la información se observa en los documentos de *Rendición de Cuentas* de la Alcaldía Municipal, ya que éstos, de acuerdo con la búsqueda y seguimiento efectuado no arrojó resultados, es decir, no se encontró publicada este tipo de información tanto en la página web de la SEM como de la Alcaldía.

Con respecto al segundo criterio indicado del principio de Transparencia, *b) Gestión de Calidad*, se observa que el promedio de recursos públicos ejecutados para este rubro asciende de manera aproximada al 4% del total del presupuesto ejecutado durante el periodo 2007 a 2013, significando ello, posiblemente, que este rubro carezca de relevancia (cuarto obstáculo) en el seguimiento y ejecución de la Política Pública de Educación Municipal (PPEM). Un ejemplo de lo antes dicho se puede encontrar en los cuadros (2) y (3).

Percepción de administrativos, estudiantes y docentes sobre el principio de participación en la política pública de educación de Cali.

El principio de participación es entendido en este trabajo como la obligación que tienen las autoridades de promover y atender las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, tal como lo señala el art. 3°, numeral 6 de la Ley 1437 de 2011. Dado a la importancia del principio de participación para el fortalecimiento de la democracia y la legitimidad en la toma de decisiones, este trabajo tuvo como uno de sus objetivos verificar la aplicación del principio de participación ciudadana tanto en la elaboración como en la implementación de la política pública de educación básica del municipio de Santiago de Cali durante el periodo (2006-2013).

Como parte del proceso de trabajo de campo encaminado a conocer y analizar la percepción de la comunidad educativa sobre el cumplimiento de los principios de participación y transparencia, y teniendo en cuenta los múltiples instrumentos jurídicos a

través de los cuales, tanto la comunidad educativa como la sociedad en general, pueden ejercer el derecho a la participación. La encuesta sobre percepción del cumplimiento del principio de participación que se aplicó en 18 instituciones educativas del municipio de Cali. Indago por el conocimiento de los mecanismos de información y participación en los miembros de la comunidad educativa (docentes, administrativos y estudiantes). Resultados que presentamos a continuación.

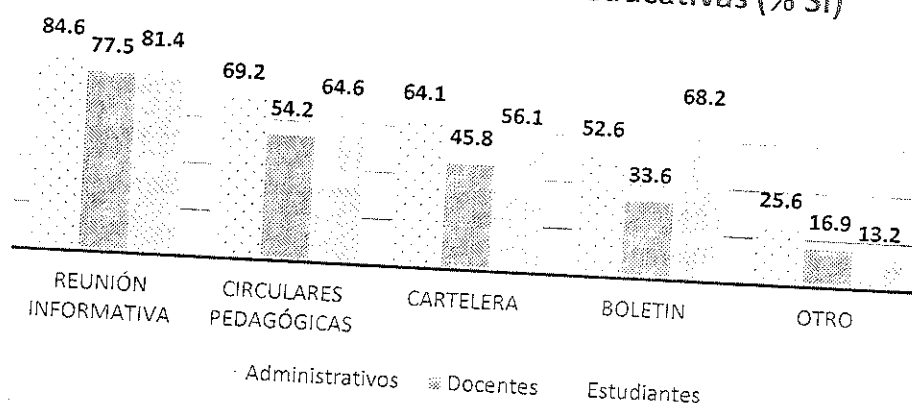
En primer lugar, se consideraron algunos mecanismos de información para dar a conocer las decisiones que se toman en las deliberaciones de los Consejos directivos hacia el resto de la comunidad educativa. Se tuvieron en cuenta las circulares pedagógicas, la reunión informativa, el boletín, la cartelera, entre otros. La información se presenta en el gráfico 12.

De manera general, a excepción de la reunión informativa, se observó un mediano uso de los mecanismos de información que son reconocidos entre los diferentes actores consultados. Sobre las reuniones informativas, estas rodean el 80% y se constituyen en el principal mecanismo de información para difundir las decisiones de los consejos directivos. Sin embargo, las circulares pedagógicas, el boletín y la cartelera, apenas superan el 50%, salvo en contados casos como el de los estudiantes respecto al boletín, en cuyo caso identificaron la entrega del boletín de notas académicas como este mecanismo, aunque en el estudio se le dio un significado diferente como los espacios de publicación cuyo propósito fuera el de discutir decisiones de gestión administrativa de los consejos directivos, razón por la cual, esta cifra se infla al 68%.

Comparativamente, entre los tres actores, se nota un mayor conocimiento por parte de los administrativos, seguido de los estudiantes y por último los docentes. Unas porciones significativas marcaron otras opciones entre las que se destacan el correo institucional y las conversaciones informales en los espacios comunes de la propia Institución educativa.

Gráfico 12

Conocimiento de los mecanismos usados para
informar sobre las decisiones de los Consejos
directivos de las Instituciones educativas (% SI)



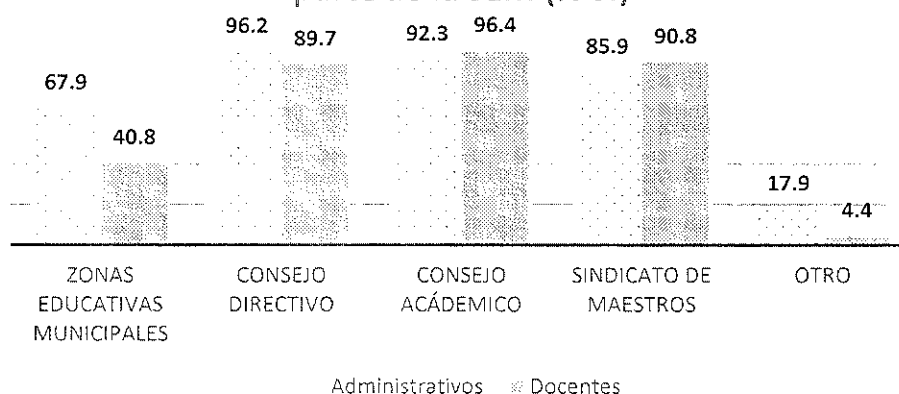
Fuente: Encuesta "Transparencia y participación en las Instituciones educativas de Cali",
Universidad del Valle, 2014.

Continuando con el tema de la medición del conocimiento sobre las instancias de participación ciudadana, fueron consultados los administrativos y los docentes sobre las Zonas Educativas Municipal, instancia creada por la SEM para organizar la ciudad en grupos de instituciones pertenecientes a comunas contiguas, a las cuales se asignaron unos coordinadores y funcionarios para establecer puentes de gestión de la calidad y hacer tutoría y seguimiento. Así mismo, se incluyó el Consejo directivo, la instancia de representación de los actores de la comunidad educativa, el Consejo académico, la instancia de discusión y proyección de contenidos en las Instituciones educativas y el sindicato de maestros, instancia de participación para la organización de la labor docente.

En este caso, tal como indica el gráfico 13, se encontró un nivel de conocimiento alto en la mayoría de instancias, puesto que supera en general el 80%. Sin embargo, de las zonas educativas municipales el conocimiento es alto entre los administrativos, mientras que es bajo entre docentes. De manera particular, los docentes manifiestan tener un conocimiento levemente mayor del consejo académico y el sindicato de maestros, en los cuales tienen mayor incidencia.

Gráfico 13

Conocimiento de las instancias de participación social en la gestión de calidad educativa por parte de la SEM (% SI)



Fuente: Encuesta "Transparencia y participación en las Instituciones educativas de Cali", Universidad del Valle, 2014.

A los estudiantes se les aplicaron únicamente los ítems de consejo directivo y consejo académico, reflejando un resultado similar, de alto conocimiento de la existencia de tales instancias en más del 80%, expresado en el gráfico 14.

Gráfico 14

Conocimiento de las instancias de participación social de los estudiantes en la gestión de calidad educativa por parte de la SEM (% SI)



Fuente: Encuesta "Transparencia y participación en las Instituciones educativas de Cali", Universidad del Valle, 2014.

Ahora bien, entre las personas que sí conocen cada una de las instancias de participación ciudadana, se les preguntó si han participado de esas instancias, bien sea en

el pasado o en la actualidad. Dicha participación, no está vinculada exclusivamente a la representación de cada actor en la instancia, sino también a la vinculación, circunstancial o recurrente, en las instancias como formas de apertura para la participación que superaran a los miembros que hace representación de los diferentes estamentos.

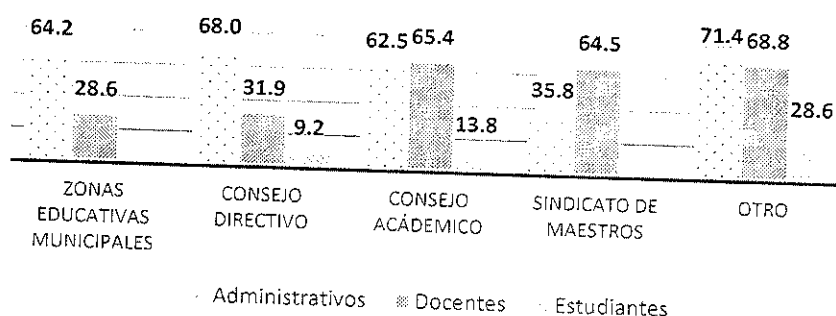
De manera general, se observa en el gráfico 15 un contraste entre las instancias directivas con las instancias académicas y laborales. En las primeras, la Zona educativa municipal y el Consejo directivo, los administrativos tienen una participación alta por encima del 60%, mientras que en los docentes y estudiantes la participación es escasa o casi nula.

En la instancia académica, sucede que tanto administrativos como docentes tienen una participación equiparada por encima del 60%, pero los estudiantes allí poco aparecen, por lo cual se presume que hay poca incidencia desde los estudiantes para la definición de los currículos y contenidos que se imparten.

En la instancia de los sindicatos de maestros, la participación de los administrativos se cae a un 36%, mientras que en los docentes se incrementa al 65%, lo cual marca una polarización entre ambos actores respecto a las instancias en la cual se aglutinan.

Gráfico 15

Participación ciudadana en las instancias de
gestión de la calidad educativa por parte de
la SEM (% SI)



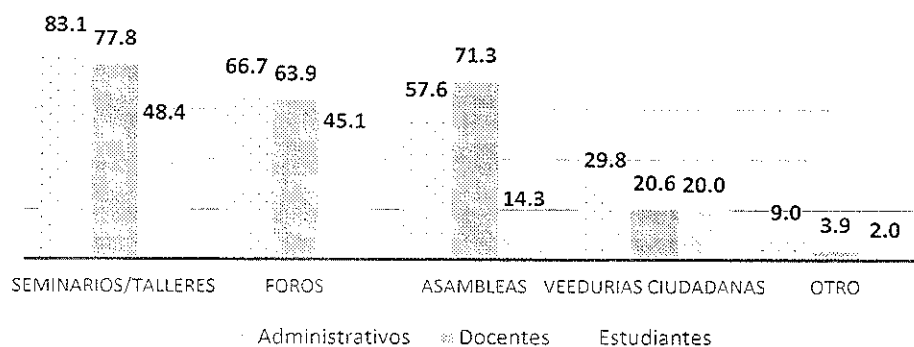
Fuente: Encuesta "Transparencia y participación en las Instituciones educativas de Cali",
Universidad del Valle, 2014.

La participación en los diferentes mecanismos se comporta similar al conocimiento que hay sobre estos. Así lo indica el gráfico 18, en el que los seminarios-talleres son los que más acogida tienen entre los diferentes actores. Los foros y las asambleas tienen un nivel intermedio de participación, destacándose de manera particular los docentes en el mecanismo de asambleas que llegan al 71%, lo cual incorpora un sentido de deliberación más marcado en este grupo, haciéndolos más cautivos al debate.

De nuevo aquí, los estudiantes se muestran muy por debajo de los niveles promedio de participación en general para todos los mecanismos y se ubican por debajo de la mitad, específicamente en las asambleas donde es bastante bajo (14%), lo cual señala que estos son circunstancial y selectivamente convocados, no existe un ritmo de apropiación de los mecanismos de participación ciudadana, aunque no se pudiera afirmar que fuesen apáticos a participar, ya que se pudo observar durante el trabajo de campo un fuerte interés por incidir de alguna manera en los procesos de gestión de calidad.

Gráfico 18

Ha participado de los mecanismos de participación
ciudadana para la gestión de la calidad (% SI)



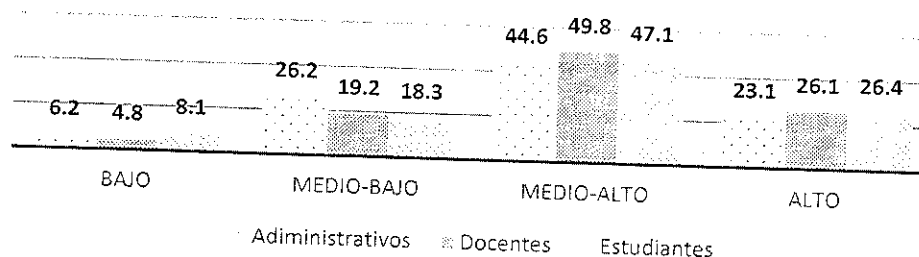
Fuente: Encuesta "Transparencia y participación en las Instituciones educativas de Cali",
Universidad del Valle, 2014.

Al observar por cada uno de los perfiles encuestados la tendencia al comportamiento de la percepción que éstos tienen respecto a la contribución que los mecanismos de participación ciudadana hacen a la gestión de la calidad en las Instituciones educativas, se notó en el gráfico 19 cómo los tres grupos se ubicaron mayoritariamente en el rango medio-

alto, con porcentajes mayores al 40%, siendo los docentes quienes tienen la mayor percepción, seguidos de los estudiantes y los administrativos respectivamente.

Gráfico 19

**Contribución de los mecanismos de participación
ciudadana a la gestión de la calidad (%)**



Fuente: Encuesta "Transparencia y participación en las Instituciones educativas de Cali", Universidad del Valle, 2014.

El comportamiento de que la mayor parte de la gente no se ubique en el nivel más alto de percepción favorable hace pensar en la necesidad de reforzar los mecanismos, que se establezca una mayor creencia de eficiencia en los mismos. Pese a que los porcentajes en el nivel bajo y medio-bajo no fueron los más altos, lo cual es positivo, algo que puede estar reflejando este comportamiento, es que tanto profesores, administrativos y docentes están medianamente convencidos en la efectividad de estos mecanismos, a pesar de que ciertamente en algunos encuestados (nivel más alto con porcentajes por encima del 20%) puedan estar completamente convencidos y tengan una percepción favorable respecto a la contribución que éstos hacen al interior de las Instituciones educativas.

Finalmente, la gráfica refleja que se puede, aún desde la SEM y de las Instituciones educativa con corresponsabilidad en el tema, efectuar tareas conducentes a un mejoramiento de la imagen o de la percepción de los mecanismos de participación, y para esto habría que contar con quienes se hallan en los niveles bajo y medio bajo. Una labor compleja, pensando que en ellos juega un papel importante la confianza referida a que se vaya integrando a los actores involucrados respecto al funcionamiento adecuado de la institucionalidad y el cumplimiento de los lineamientos estipulados en el papel. Tal como lo

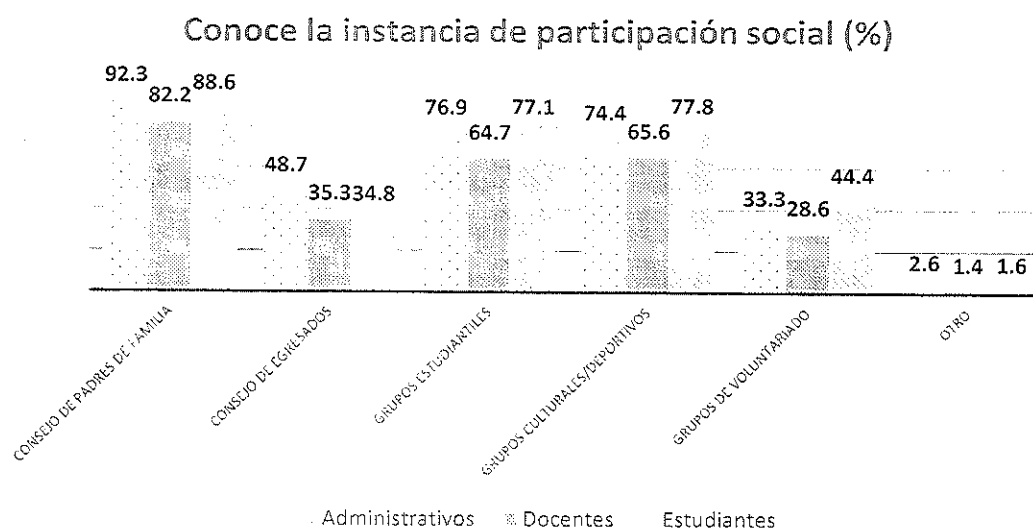
muestra la gráfica, en ellos pueden ser importantes gestores los docentes y los estudiantes como motivadores a los administrativos para formar parte del proceso.

La participación social

Respecto al conocimiento que los tres actores abordados por la encuesta tienen sobre el conocimiento de las instancias de participación social, se evidencia claramente como la instancia más conocida es el consejo de padres de familia, seguido muy de cerca por los grupos estudiantiles y los grupos culturales y deportivos, los cuales, en cuanto a la percepción reflejaron porcentajes muy parecidos teniendo en cuenta el perfil de cada uno de los tres actores incluidos en la encuesta.

Por su parte, como se puede apreciar en la gráfica 20, el consejo de egresados y el grupo de voluntariado fueron los menos conocidos. Sin embargo, los administrativos, quizás por el mayor contacto que tienen con los egresados son los que más lo conocen con un 49%, mientras que el grupo de voluntariado, dada su filiación directa con los estudiantes es reconocido con un 44%.

Gráfico 20



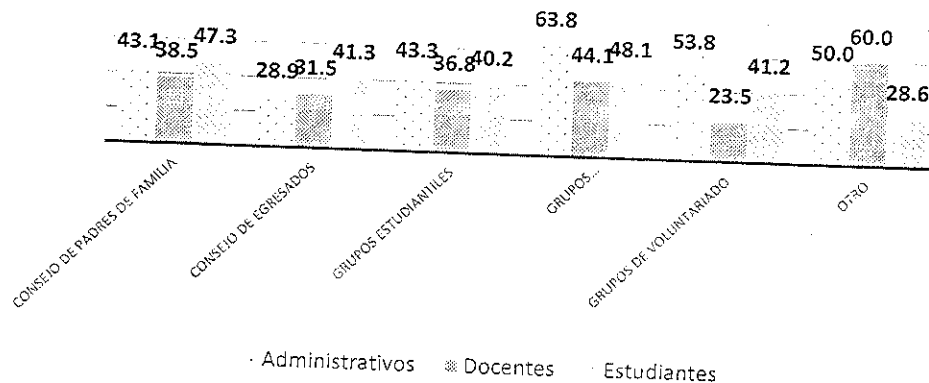
Fuente: Encuesta "Transparencia y participación en las Instituciones educativas de Cali", Universidad del Valle, 2014.

El comportamiento del grupo encuestado revela un dato importante para tomadores de decisiones, no solo desde la SEM, sino al interior de las mismas Instituciones educativas que podrían empezar trabajos internos para reforzar los grupos que pueden estar necesitando una mayor amplitud de conocimiento como el grupo de voluntariado y el de egresados. Resultaría recomendable reforzar los concejos de egresados, así como el consejo de voluntariado teniendo en cuenta que estas pueden ser un canal de difusión y de generación de confianza de todos los mecanismos hacia afuera de la Institución educativa. Ambas instancias podrían convertirse en reflejo de lo que ocurre, como puntos de contacto externo de las Instituciones educativas.

Al considerar las anteriores instancias respecto al conocimiento que los tres grupos de encuestados tienen sobre las que podrían estar siendo promovidas por la SEM en las Instituciones educativas, se observa en el gráfico 21, cómo la mayor percepción de apoyo se expresa en los grupos culturales y deportivos, siendo los administrativos, quienes precisamente al tener más contacto con la SEM, son los que más conocen al respecto con un 63,8%. En segundo lugar, usando el mismo patrón de comparación, son otras instancias las que fueron visualizadas con el mayor apoyo por parte de la SEM.

Gráfico 21

Instancias de participación social promovidas
por la SEM para gestión de la calidad (%)



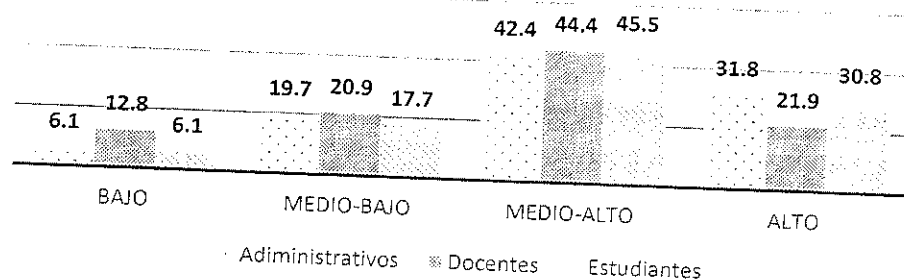
Fuente: Encuesta "Transparencia y participación en las Instituciones educativas de Cali",
Universidad del Valle, 2014.

Llama la atención de este comportamiento que, exceptuando a los grupos culturales y deportivos, las otras instancias no revelaron un conocimiento contundente de que estas fueran apoyadas o promovidas de una manera más equilibrada o similar a la que fue más seleccionada por los encuestados como la de mayor promoción por parte de la SEM. Esto haría plantear a esta misma institución encargada de la educación en la ciudad, que si bien está incidiendo en los grupos culturales y deportivos, de igual manera hay que trabajar por los consejos de padres de familia y egresados, los grupos estudiantiles y los grupos de voluntarios. Acciones materializadas con efectividad oyendo las necesidades de estas instancias, sin duda, acrecentarían sustancialmente la confianza, impulsarían la participación activa, el acceso, lo cual redundaría mejorando el desempeño del rol educativo de las instituciones en la Ciudad.

Finalmente, respecto a la percepción que tienen los tres grupos que respondieron a la encuesta sobre cómo las anteriores instancias contribuyen a la gestión de la calidad educativa en sus instituciones, se distingue nuevamente en el gráfico 22, una percepción favorable que se concentra en el rango medio-alto, con porcentajes más o menos equilibrados entre los tres actores abordados, teniendo administrativos con 42%, docentes con 44% y estudiantes con un 46%. A este comportamiento le siguieron quienes tienen una alta valoración respecto a la contribución de las instancias en la calidad educativa, donde los administrativos, 32% y los estudiantes 31% fueron los de más alta valoración y los docentes con 22% fueron los de menor valoración.

Gráfico 22

Contribución de las instancias de participación social a la gestión de la calidad (%)



Fuente: Encuesta "Transparencia y participación en las Instituciones educativas de Cali", Universidad del Valle, 2014.

Aunque la gráfica anterior revela que entre los encuestados no existe una amplia mayoría que tenga una alta percepción favorable respecto a la contribución que las instancias hacen a la calidad educativa, lo importante es que existe una notoria tendencia a creer en el aporte que estas instancias hacen a la educación. Este dato es clave para que los actores internos y externos al sistema educativo del municipio y de las instituciones educativas puedan trabajar proyectar, diseñar, planificar y optimizar el tejido integrador de la calidad educativa.

Es posible que el grueso de los actores que forman parte del sistema educativo pueden estar dando más importancia a otros aspectos del proceso educativo, lo cierto es que con los datos establecidos, sale a flote un abierto espectro de posibilidades para que los mecanismos de participación al interior de las instituciones puedan empezar a jugar un mayor papel en la calidad de la educación y de los ambientes educativos de las instituciones. Labor en la cual, tal como lo reflejan los datos de la encuesta, el acompañamiento e integración mutua entre los tres actores institucionales junto con la SEM resultará crucial.

acceder a toda la información financiera incluyendo la de años anteriores, y c) la falta de publicidad del documento oficial de rendición de cuentas.

La percepción de los actores sobre la articulación entre lo contemplado por el Ministerio de Educación Nacional y la SEM, los actores dicen desconocer los aspectos en que se da dicha correspondencia, pues el 14% considera que no existe. Este punto varía de lo presentado por los funcionarios de la SEM, quienes manifestaron trabajar respetando los lineamientos del Ministerio, tal como lo afirma la funcionaria encargada del tema de calidad educativa –Mariela Rodríguez – al sostener que “le toca trabajar a la secretaría por lineamiento del Ministerio, porque la secretaría de educación rinde informe al ministerio y el ministerio lo evalúa, le hace seguimiento”. Es posible considerar que existe una falta de información en lo referente a la articulación entre los programas del Ministerio de Educación y aquellos ofrecidos por la SEM, en relación a los lineamientos de calidad educativa, la cual puede obedecer a que se carece de un adecuado sistema de comunicación entre la SEM y las instituciones educativas.

El modelo de gestión utilizado por la Secretaría de Educación Municipal (SEM) y sus acciones para formular e implementar una política de calidad de la educación básica, se basa en los principios de transparencia y participación ciudadana, sin embargo, es posible identificar que existe cierto grado de autonomía municipal en la implementación de una política diseñada desde el nivel central, que permiten adecuar sus estrategias al contexto local. Cabe resaltar el modelo de la SEM y las diferentes zonas educativas propuestas en la ciudad, tendientes a consolidar estrategias y acciones de calidad educativa.

En cuanto al principio de participación en la implementación de la política de educación básica de Cali, es preciso destacar que pese a la existencia de mecanismos de participación consagrados en la Constitución Política y el Ley 134 de 1994, se hace poco uso de ellos lo cual desvirtúa la existencia de una efectiva y equitativa participación ciudadana por parte de todos los miembros que conforma la comunidad educativa. Esta afirmación se reflejó en los resultados del trabajo de campo, los cuales muestran una participación desigual entre administrativos, docentes y estudiantes, siendo los primeros en quienes se concentran el poder de decisión, pretermitiendo las instancias de participación, en especial la de los estudiantes quienes en su mayoría no tienen acceso a espacios importantes de toma de decisiones.

Frente al conocimiento y uso de los mecanismos de participación ciudadana ante la SEM, los gráficos 17 y 18 reflejan la ventaja que tienen los administrativos de las instituciones educativas, pues un 80% de este grupo, afirmó conocer y haber utilizado al menos uno de los mecanismos existentes. Le siguen el grupo de docentes quienes en su mayoría intervienen en escenarios deliberativos como los seminarios y asambleas, dejando en un nivel menor la participación de los estudiantes, de los cuales sólo un 14% dijo haber accedido a espacios de participación.

Además de la desigualdad, lo expuesto sugiere que la participación aunque es real, se presenta en forma desarticulada, en la medida en que cada uno de los grupos consultados actúa en instancias diferentes con mayor o menor frecuencia. Se reitera la mayor injerencia de los administrativos en escenarios de decisión y por ende en espacios como las zonas educativas municipales y los consejos directivos de las instituciones en donde la participación supera el 60%. En el caso de los docentes su participación se da mayoritariamente en instancias de deliberación académica, tales como asambleas y seminarios o consejos académicos, igualando el porcentaje administrativos, es decir, un 60%. Sin embargo, aunque los estudiantes tienen conocimiento de algunos de estos espacios de participación, no tienen la suficiente incidencia en ninguna de las dos instancias, lo cual refleja un desequilibrio significativo en relación a los dos grupos anteriores.

Algo similar ocurre con las veedurías ciudadanas, las cuales, según el resultado de la encuesta, como mecanismos de participación y control ciudadano, no cuentan con suficiente reconocimiento dentro de la comunidad educativa. Al respecto, nuevamente son los administrativos los que mayor conocimiento tienen de este mecanismo 60%, seguido de los docentes quienes lo conocen en un 39% y por último los estudiantes de los cuales sólo un 17% manifestó conocer esta instancia de participación. Así las cosas, se deduce que son los administrativos quienes participan en estos escenarios, alcanzando un 29,8%, porcentaje elevado frente a lo que debería ser el control ciudadano de la gestión administrativa por parte de entidades públicas.

Sobre este punto, algunos funcionarios entrevistados de la SEM, argumentan que las veedurías ciudadanas no funcionan como tal, puesto que no cumplen a cabalidad las funciones para las cuales se crearon, como es ejercer el debido control a la gestión pública.

- Espinoza, O. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de "política", políticas públicas y política educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17 (8), 1-10
- Fallon, G. y Paquette, J. (2008) Devolution, Choice, and Accountability in the Provision of Public Education in British Columbia: A Critical Analysis of the School Amendment Act of 2002 (Bill 34), *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, 75, 25, 1-36
- Feldfeber, M. (2003). La redefinición del espacio público: el caso de las escuelas autogestionadas en argentina. *Educação & Sociedade*, 24 (84), 923-943
- Garcé, A. y Armas, G. (2004). Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay (1995-1999). *Prisma*, 19, 61-80
- Hamui, S. (2009). Observatorio ciudadano de la educación. Un balance a diez años. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14 (41), 619-636
- Heyward, M. et al (2011) Implementing School-Based Management in Indonesia, *RTI Press publication*, 0006-11009, 1-14
- Little, A. W. (2010). The 1997 Policy Implementation Process y The FEvaluation of the 1997 Reforms Implementation en The Institute of Education University of London, *The Politics, Policies and Progress of Basic Education in Sri Lanka* (Tesis de pregrado), (pp. 32-54). Falmer (UK): Consortium for Educational Access, Transitions and Equity.
- Mastro, C. (2010) Del Diagnóstico y perspectivas: Proyecto educativo nacional y proyectos regionales y locales en Henry Pease y Luis Villafranca (Ed.) *Aula Magna. Reforma del Estado. El papel de las políticas públicas* (pp. 161-168). Lima: Pontifica Universidad Católica de Perú.
- Maya Alfaro, C. (2010). La formación docente y las escuelas normales en México. Una lectura desde el análisis de las políticas públicas. *Revista Educación y Pedagogía*, 22 (58), 51- 64
- Medina Martínez, S. (2006). Los organismos internacionales y sus impactos en el sistema educativo mexicano: retos y perspectivas, *Revista Panamericana de pedagogía: saberes y quehaceres del pedagogo*, 7, 193-207
- Miranda, E. et al (2006). Construcción de la regulación política en educación en la década post-reforma. Procesos emergentes y efectos en los sistemas educativos provinciales, *Cuadernos de educación*, 4 (4), 47-58
- Pires, C. (2007). The construction of meaning in Educational Policy: the Full Time School case, Sísifo. *Educational Sciences Journal*, 04, 75-84
- Okoroma. N. S. (2006) Educational policies and problems of implementation in Nigeria. *Australian Journal of Adult Learning*. 46(2), 243-263.



Salas O'Brien, P. (2010). Políticas educativas y estructuras de gestión Arequipa en Henry Pease y Luis Villafranca (Ed.) *Aula Magna. Reforma del Estado. El papel de las políticas públicas* (pp.179-189). Lima: Pontifica Universidad Católica de Perú.

Santillán, L. (2003). La experiencia de la reforma educativa en una escuela del conurbano bonaerense: una etnografía del cambio". *Educación, Lenguaje y Sociedad*, 1 (1), 257-273

Schneider, B. y Keesler, V. (2007). School Reform 2007: transforming Education into a Scientific Enterprise, *Annual Review of Sociology*, 33, 197-217

Sumintono, B. (2009). School-Based Management Policy and Its Practices at District Level in the Post New Order Indonesia, *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, 2, 41-67

Torres, R. (2007). Incidir en la educación, *Revista del Instituto para la investigación educativa y el desarrollo pedagógico*, 12, 27-52

Winton, S. (2010). Democracy in education through community-based policy dialogues, *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, 114, 2, 69-92

LEYES

Congreso de la República de Colombia. Ley 1437 de 2011 ó Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

Congreso de la República de Colombia. Ley 134 de 1994 "Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana". Diario Oficial 41.373 del 31 de mayo de 1994

Congreso de la República de Colombia. Ley 115 de 1994 "Por la cual se expide la ley general de educación". Diario Oficial No. 41.214 de 8 de febrero de 1994

Congreso de la República de Colombia. Ley 30 de 1992 "por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior". Diario Oficial No. 40.700 de 29 de diciembre de 1992.

Congreso de la República de Colombia. Ley 749 de 2002 "Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica". Diario Oficial 44.872, de 19 de julio de 2002

reflejaron un porcentaje de participación muy bajo. Teniendo en cuenta esta situación la SEM debe proporcionar un espacio de participación exclusivo para los estudiantes, en donde sus representantes tengan la oportunidad de contribuir al mejoramiento de la calidad educativa, empezado por sus propias instituciones.

Adicionalmente, es importante que se fortalezca en el estudiante sus conocimientos sobre cultura ciudadana, que se enseñe la importancia de los mecanismos de participación para la exigencia y cumplimiento de sus derechos. En este sentido es propicio fomentar espacios de discusión y debate que se emprendan desde las instituciones para fortalecer proceso de participación estudiantil. Otra estrategia es trabajar activamente con los personeros estudiantiles y los representantes tanto de consejos directivos como consejos académicos para que sean ellos quienes repliquen la información a sus compañeros e incentiven en la comunidad mayor participación al interior de las instituciones educativas.

En la medida que los hallazgos expuestos en las conclusiones del capítulo 2, sugiere que la participación se presenta en forma desarticulada, ya que cada uno de los grupos consultados actúa en instancias diferentes con mayor o menor frecuencia. Es importante que la SEM consolide espacios de participación en donde confluyan estudiantes, administrativos y profesores, que se encuentren en igualdad de condiciones y expongan sus necesidades e intereses, formulando planes conjuntos de mejoramiento académico y de calidad de la educativa que sean factibles de aplicar en las políticas institucionales, orientando unas metas a corto, mediano y largo plazo, que les permita evaluar progresos e impactos de dichos planes de mejoramiento institucional.

Para el caso de las veedurías ciudadanas, es importante señalar que este es un espacio en donde los ciudadanos tienen el derecho de vigilar a la administración, con el fin de corroborar el efectivo cumplimiento de sus funciones para garantizar la calidad de la educación. Sin embargo, en los resultados del trabajo de campo se evidencia la falta de conocimiento que tienen los miembros de la comunidad educativa sobre este mecanismo, que no es valorado como una herramienta útil para ejercer el derecho a la participación y la transparencia. Por tal razón es importante que la SEM considere estructurar



organizativamente la función de las veedurías ciudadanas, promoviendo el conocimiento y participación dentro de estos espacios con el fin de fortalecerlas.

CONSIDERACIONES FINALES

Las reformas del Estado implementadas en América Latina desde la década de los noventa en las administraciones públicas, fueron producto de una amplia transformación para garantizar el desarrollo de estas sociedades. Con estos procesos de modernización se proponen fórmulas de profesionalización de la administración pública, centradas en la responsabilidad del manejo de los recursos que permita alcanzar resultados deseables en términos de eficiencia y economía, implementado mecanismos más flexibles y eficientes y rompiendo con los procesos burocráticos tradicionales. Estas reformas de segunda generación surgen para diseñar estrategias que busquen resolver problemas económicos, políticos y administrativos en los Estados de América Latina.

Como punto de partida este trabajo de investigación tomó en cuenta los postulados del New Public Management, para mirar un aspecto del problema político que intenta resolver las reformas del Estado, como lo es el aumento de la gobernabilidad o capacidad política para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. En la medida que las reformas de segunda generación propenden a desarrollar estrategias que incentiven el aumento de la capacidad política para gobernar y garantice la legitimidad, tienen como premisa: construir una administración pública de alta calidad, capaz de suministrar servicios sociales, asignar recursos a los más pobres, reducir la corrupción, regular los mercados y alcanzar la gobernabilidad democrática.

Teniendo en cuenta que la *transparencia* y *participación*, son principios jurídicos presentes en las reformas legales en Colombia que representan verdaderas estrategias de consolidación para una administración pública de alta calidad. El objetivo de este trabajo fue determinar la eficacia de dichos principios jurídicos en el diseño y la implementación de las políticas públicas de educación básica para el aseguramiento de la calidad en el municipio de Santiago de Cali, (2006-2013).

Como respuesta a este objetivo uno de los principales hallazgos de esta investigación fue que la participación y la transparencia están centradas más en la implementación de la política educativa que en la formulación de la misma, al considerar que es allí donde surgen la demanda individual y colectiva, tal como se había determinado

en la revisión del estado del arte. Es en la fase de implementación en donde se requiere, no pocas veces, un rediseño de la política, que además implica en el proceso mismo, afrontar conflictos, negociaciones o correlación de fuerzas entre los diversos actores involucrados, tal como quedó expuesto por los actores entrevistados.

De esta manera la implementación no está limitada a ser una etapa del desarrollo de la política pública, si no que pasa a ser una dimensión compleja en donde la implementación puede ser influida por la formulación y viceversa o puede tener sujetos que son al mismo tiempo implementadores y formuladores.

Sobre el modelo de gestión utilizado por la Secretaría de Educación Municipal (SEM) y sus acciones para formular e implementar una política de calidad de la educación básica, basada en los principios de transparencia y participación ciudadana, se puede reconocer que existe un cierto grado de autonomía municipal en la implementación de una política diseñada desde el nivel central, proponiendo rediseños de la política que permita consolidar estrategias propias del contexto local. En este punto cabe resaltar el modelo de la Secretaría de Educación Municipal y las diferentes zonas educativas propuestas en la ciudad, desde donde se buscan consolidar las estrategias y acciones de calidad educativa.

Sin embargo y teniendo en cuenta los hallazgos enunciados en el capítulo 2, producto del trabajo de campo que se realizó sobre la percepción de los miembros de la comunidad educativa, la SEM debe mejorar sus canales de información y comunicación para que los actores involucrados estén más interesados en participar de las estrategias emprendidas por la Secretaría y además dispuestos a colaborar para conformar acciones conjuntas que propendan mejorar la calidad de la educación del municipio.

En cuanto a los mecanismos de participación tal y como se describe en el segundo capítulo, dicha participación es desigual y desarticulada entre los miembros de la comunidad educativa, siendo los administrativos los que mayoritariamente participan y los estudiantes los que menor porcentaje de participación reflejan. Esto señala una debilidad en la medida que son los estudiantes los principales beneficiarios de estas políticas y por tanto es de suma importancia incorporarlos a los procesos de toma de decisiones.

Considerando estas debilidades en cuanto a algunas estrategias que emprende la SEM para incorporar los principios de transparencia y participación en la implementación



de la política educativa en el municipio. Esta investigación propuso una serie de lineamientos encaminados a generar estrategias de participación ciudadana, que además permita fortalecer el acceso a la información, como parte fundamental del principio de transparencia, y alentar a una cultura de participación al interior de las instituciones educativas. Facilitando de esta manera el trabajo mancomunado entre administración y comunidad educativa y además favoreciendo la legitimidad y rendición de cuentas, que permite generar principios de buen gobierno.

Referencias Bibliográficas

Abrantes, P. (2011). On full-time primary schools: Opportunities, challenges and good practices, *Portuguese Journal of Social Science*, 10 (1), 59-71

Arrendondo, M. (2007) Políticas públicas y educación secundaria en la primera mitad del siglo XIX en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 12 (32), 37-62

Brady, M. (2008). A policy with punch, *American School Board Journal*, October, 32-33

Calvo, G. et al (2006). Una propuesta de lectura de las políticas educativas relacionadas con la equidad y A manera de conclusiones: retos para la formación docente en *Política educativa, equidad y formación docente* (pp. 29-51; 151-156). Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

Carranza, A. et al (2006). Descentralización y relocalización de la centralidad en las políticas educativas. Algunos casos provinciales, *Cuadernos de educación*, 4 (4), 33-45

Castro, M. (2010). Códigos para el Análisis de Política Educativa Local en Chile: temas pendientes, *Ensaio*, 18 (67), 189-214.

Chua Reyes Jr., V. (2007) Corruption and Policy Implementation in the Philippines: A Comparative Analysis of the Teacher Training and Textbook Delivery Programmes, *Asian Journal of Political Science*, 15, 1, 97-125

Dale, C. (2010). Los alcances de la reforma educativa en la región de Apurímac en Henry Pease y Luis Villafranca (Ed.) *Aula Magna. Reforma del Estado. El papel de las políticas públicas* (pp. 191-202). Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú.

Donoso, S. (2006) Financiamiento y gestión de la educación pública chilena de los años 90. *Cadernos de Pesquisa*, 36 (127), 151-172.

Duarte, J. (2003). Clientelismo e implementación de políticas educativas: el caso de un proyecto del Banco Mundial para educación primaria en Colombia (primera- segunda parte) en María Cristina Restrepo (Trad.) *Educación pública y clientelismo en Colombia* (pp.149-152). Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.

Education First Consulting and Grantmakers for Education (2011). Implementing Education Policy: Getting from *What Now?* to What Works. Cambridge, Massachusetts: Harvard Graduate School of Education

Ejere, E. (2011). An Examination of Critical Problems Associated with the Implementation of the Universal Basic Education (UBE) Programme in Nigeria, *International Education Studies*, 4, 1, 221-229



VICERRECTORIA DE INVESTIGACIONES
División de Proyectos

**FORMATO PARA LA ELABORACIÓN
DE INFORMES FINALES - PROYECTOS
DE INVESTIGACIÓN**

PRODUCTOS DERIVADOS DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Tabla No. 1. Cantidad y tipo de productos pactados en el *Acta de Trabajo y Compromiso* y productos finalmente presentados

TIPO DE PRODUCTOS	No. de PRODUCTOS PACTADOS	No. de PRODUCTOS PRESENTADOS
Productos de nuevos conocimientos		
Artículo completo publicado en revistas A1 o A2	1	1
Artículo completo publicados en revistas B	0	-
Artículo completo publicados en revistas C	0	-
Libros de autor que publiquen resultados de investigación	1	1
Capítulos en libros que publican resultados de investigación	0	-
Productos o procesos tecnológicos patentados o registrados	0	-
☐ Prototipos y patentes	0	-
☐ Software	0	-
Productos o procesos tecnológicos usualmente no	0	-

TIPO DE PRODUCTOS	No. de PRODUCTOS PACTADOS		No. de PRODUCTOS PRESENTADOS	
patentables o protegidos por secreto industrial				
Normas basadas en resultados de investigación	0		-	
Formación de recursos humanos	No. de estudiantes vinculados	No. de tesis	No. De estudiantes Vinculados	No. De tesis
Estudiantes de pregrado	2	0	2	0
Semillero de Investigación	2	0	2	0
Estudiantes de maestría	1	1	1	1
Estudiantes de doctorado	1	0	1	0
Productos de divulgación				
Publicaciones en revistas no indexadas				
Ponencias presentadas en eventos (congresos, seminarios, coloquios, foros)	No. de ponencias nacionales	No. de ponencias internacionale s	No. de ponencias nacionales	No. de ponencias internacionales

TIPO DE PRODUCTOS	No. de PRODUCTOS PACTADOS		No. de PRODUCTOS PRESENTADOS	
Propuesta de investigación	1	1	1	1
Propuestas presentadas en convocatorias externas para búsqueda de financiación.				

Tabla No. 2. Detalle de Producto 1.

Tipo de producto:	Artículo 
Nombre General:	Arias Jorge E, et.al. (2015) "Implementación de las políticas educativas desde la perspectiva de la transparencia y la participación ciudadana" En: cuad.adm vol. 31 No 53 pp 130- 139
Nombre Particular:	Implementación de las políticas educativas desde la perspectiva de la transparencia y la participación ciudadana
Ciudad y fechas:	Santiago de Cali, Mayo 23 de 2015
Participantes:	• Jorge Enrique Arias Calderón • Raquel Ceballos Molano, • Bairon Otálvaro Marín, • Ángela M. Martínez Sander • Lyda Teresa Córdoba Hoyos
Sitio de información:	Revista cuadernos de administración vol 31 No 53
Formas organizativas:	Grupos de investigación: Derecho, Sociedad y Estado – Gestión y Políticas Públicas.



Tipo de producto:	Libro <i>En evaluación</i>
Nombre General:	Arias Jorge E, (2016) "La implementación de la Política Pública Educativa en el Municipio de Santiago de Cali: Aplicación de los principios de Transparencia y Participación"
Nombre Particular:	Implementación de Políticas Públicas: la Transparencia y la Participación en la Política Municipal de Educación.
Ciudad y fechas:	Santiago de Cali, Mayo de 2016
Participantes:	• Jorge Enrique Arias Calderón
Sitio de información:	
Formas organizativas:	Grupos de investigación: Derecho, Sociedad y Estado – Gestión y Políticas Públicas.

Tabla No. 3. Detalle de Producto 2.

Tipo de producto:	Ponencia Nacional: <i>OL</i>
Nombre General:	La implementación de la política pública de educación básica en el municipio de Cali: Análisis de los principios jurídicos de transparencia y participación. Presentada en: Encuentro Internacional de Investigadores en Administración 2013.
Nombre Particular:	La implementación de la política pública de educación básica en el municipio de Cali: Análisis de los principios jurídicos de transparencia y participación
Ciudad y fechas:	Santa Marta, Colombia. Nov, 26 y 27 de 2013.
Participantes:	Jorge Enrique Arias Calderón, Raquel Ceballos Molano y Lyda Teresa Córdoba Hoyos.
Sitio de información:	http://administracion.uexternado.edu.co/es/otros/noticias.asp?idNoticia=272
Formas organizativas:	Grupo de investigación Derecho, Sociedad y Estado

Tabla No. 4. Detalle de Producto 3.

Tipo de producto:	Ponencia Internacional. <i>OL</i>
Nombre General:	"Implementación de las Políticas Educativas desde la perspectiva de la Transparencia y la Participación Ciudadana", presentada en: <i>"The Eleventh international congress of qualitative inquire"</i> .
Nombre Particular:	"Implementación de las Políticas Educativas desde la perspectiva de la Transparencia y la Participación Ciudadana"
Ciudad y fechas:	Urbana-Champaing, Estados Unidos. Mayo, 20 de 2015.

Participantes:	Jorge Enrique Arias Calderón, Raquel Ceballos Molano, Bairon Otálvaro, Ángela Martínez y Lyda Teresa Córdoba Hoyos.
Sitio de información:	
Formas organizativas:	Grupo de investigación Derecho, Sociedad y Estado – Gestión y Políticas Públicas.

1. Impactos actual o potencial

Respecto de los impactos actuales o potenciales de la investigación derivados hasta el momento, estos pueden ser reconocidos en diferentes ámbitos. En un ámbito socio-político, podría reconocerse que la educación es concebida como un medio fundamental para incidir en los comportamientos colectivos en pro de la preservación del ambiente; en esta medida, al estudiar la calidad educativa en el contexto municipal, se impactan las maneras de interpretación de la educación misma y las apuestas locales por la construcción de un orden social más equitativo.

De la misma manera, el proyecto posibilita el aumento del nivel de conocimientos conceptuales y procedimentales para la consolidación de un desarrollo sostenible, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes del Municipio de Cali e impulsar desde las propuestas que resulten del análisis, una mejor percepción del ambiente y de los problemas derivados principalmente de los modelos de gestión de la administración pública.

Al determinar la capacidad de la Secretaría de Educación Municipal-SEM, en la intermediación y dinamización de los procesos relacionados con la transparencia y la participación, no sólo se impacta la gestión pública local, puesto que los diferentes hallazgos fueron presentados a los diferentes funcionarios de la SEM sino que se logran consolidar hallazgos académicos en materia de procesos de modernización del Estado.

La presente versión del informe contiene las observaciones de los evaluadores:

Firma del investigador principal

VoBo. Vicedecano de Investigaciones

Anexo 1: Ficha técnica Encuesta “Transparencia y participación en las Instituciones

FICHA TECNICA ENCUESTA

Diseño y realización:

La encuesta ha sido desarrollada por los miembros de los Grupos de Investigación Derecho, Estado y Sociedad y Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Administrativas de la Universidad del Valle.

Universo:

Administrativos, docentes y estudiantes de instituciones educativas del municipio de Cali.

Tamaño Muestral:

78 Administrativos. 360 Docentes. 446 Estudiantes.

Tipo de muestreo:

Conglomerados y aleatorio simple dentro de cada conglomerado.

Nivel de confianza:

Nivel de confianza del 95% y margen de error del 0,05, excepto para el grupo de Administrativos de las Instituciones Educativas en donde se empleó una muestra no probabilística.

Trabajo de campo:

Entrevistas cara a cara y encuestas por auto-diligenciamiento, individual y colectivamente, guiada por encuestador capacitado. EL trabajo de campo fue realizado por sociólogos de apoyo del contratista.

Fecha de realización: Del 27 de mayo al 20 de agosto de 2014, con una interrupción durante el periodo de receso de las Instituciones educativas entre el 28 de junio al 20 de julio de 2014.

Tabulación y procesamiento de los datos: La tabulación estuvo a cargo de algunos del personal de trabajo de campo. Procesamiento de la base de datos elaborada en SPSS versión 20.

Dirección y coordinación del trabajo de campo:

Andrey Salazar Zuluaga (Sociólogo) – Luis Alfredo Loaiza (Sociólogo).