

POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN DURANTE EL PERÍODO DE
GOBIERNO DE JHON MARO RODRIGUEZ EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
(2001-2003)

MAURIN ANDRES HOYOS LENIS

UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
PROGRAMA ACADÉMICO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS
SANTIAGO DE CALI
2015

POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL AMBITO DE LA EDUCACIÓN DURANTE EL PERIODO DE
GOBIERNO DE JHON MARO RODRIGUEZ EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
(2001-2003)

MAURIN ANDRES HOYOS LENIS

TRABAJO PRESENTADO COMO
REQUISITO PARA OPTAR POR
EL TITULO DE PROFESIONAL EN ESTUDIOS POLITICOS Y RESOLUCION
DE CONFLICTOS

DIRECTOR
ADRIANA MARIA VALDES CHALARCA

UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
PROGRAMA ACADEMICO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
Y RESOLUCIÓN E CONFLICTOS
SANTIAGO DE CALI
2015

TABLA DE CONTENIDO

Resumen	1
Introducción	2
Capítulo I	4
Problema de Investigación	
1.1. Estado del arte	4
1.2. Contextualización de la situación del Municipio de Santiago de Cali en el periodo 2001-2003	8
1.3. Formulación del problema	22
1.4. Objetivos	23
1.4.1. Objetivo general	23
1.4.2. Objetivos específicos	23
1.5. Justificación	24
1.6. Estrategia Metodológica	25
Capitulo II	27
Marco de Referencia	
2.1. Aproximación al concepto de las políticas públicas	27
2.2. Acercamiento a las políticas públicas de educación	36
2.3. Ampliación de cobertura	40
2.4. Plan de Gobierno Jhon Maro Rodriguez (2001 – 2003)	41
Capitulo III	49
Análisis de las políticas públicas educativas durante el periodo de Jhon Maro Rodríguez 2001- 2003	

Capitulo IV	54
Conclusiones	
Bibliografía	56
Índice de tablas	
Tabla 1. Leyes y decretos sobre la descentralización en Colombia	13
Tabla 2. Problemáticas educativas para el periodo 1998-2000	17
Tabla 3. Presupuesto de la ciudad de Cali 2001-2003	20
Tabla 4. Líneas conceptuales sobre políticas públicas	33
Tabla 5. Beneficiarios matriculados por nivel educativo	52
Índice de gráficos	
Grafica 1. Inversión por dependencia en la estrategia 1. Año 2013	22

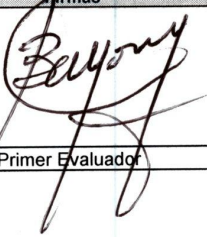


INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
Subdirección Académica

ACTA DE EVALUACIÓN DE TRABAJO
DE GRADO

Programa Académico ESTUDIOS POLÍTICOS Y RESOLUCIÓN CONFLICTO: Fecha

Día	Mes	Año
4	2	2016

Título del Trabajo o Proyecto de Grado		
"Políticas públicas en el ámbito de la educación durante el período de gobierno de Jhon Maro Rodríguez en el municipio de Santia		
Se trata de:		
Proyecto ☐	Informe Final ☒	
Director		
ADRIANA MARÍA VALDÉS CHALARCA		
Nombre del Primer Evaluador		
JOSÉ JOAQUÍN BAYONA ESGUERRA		
Nombre del Segundo Evaluador		
ERIC RODRIGUEZ WORONIUK		
Estudiantes		
Nombres y Apellidos	Código	Programa Académico
MAURÍN ANDRÉS HOYOS LENIS	200281132	ESTUDIOS POLÍTICOS Y RESOLUCIÓN
Evaluación		
Aprobado ☒	Meritorio ☐	Laureado ☐
Aprobado con recomendaciones ☐	No Aprobado ☐	Incompleto ☐
En el caso de ser Aprobado con recomendaciones (diligenciar la página siguiente), éstas deben presentarse en un plazo máximo de _____ (máximo un mes) ante:		
Director del Trabajo o Proyecto de Grado ☐	Primer Evaluador ☐	Segundo Evaluador ☐
En el caso de que el Informe Final se considere Incompleto (diligenciar la página siguiente), se da un plazo máximo de _____ semestre (s) para realizar una nueva reunión de Evaluación el: ____ de ____ de ____		
En el caso que no se pueda emitir una evaluación por falta de conciliación de argumentos entre Director, Evaluadores y Estudiantes; expresar la razón del desacuerdo y las alternativas de solución que proponen (diligenciar la página siguiente).		
Firmas		
		
Director del Trabajo o Proyecto de Grado	Primer Evaluador	Segundo Evaluador

Resumen

El objetivo de esta investigación, es identificar el tipo de políticas públicas que se ejecutaron en el gobierno de Jhon Maro Rodríguez en el ámbito educativo, y cuál fue su impacto en la ampliación de cupos y calidad de la educación.

Cali durante el periodo 2001-2003 presentaba una alta demanda de cupos que no podía ser suplida por el sector oficial, por lo cual se inició la implementación de esta estrategia mediante la contratación de instituciones privadas las cuales eran pagadas con recursos oficiales, pero sin cumplir con las condiciones que aseguraran la calidad en la educación.

Es necesario aclarar que si bien se realiza el análisis de la ampliación de cobertura a nivel municipal, esta obedecía a una estrategia nacional, que buscaba incluir en el sistema educativo a la población más vulnerable a nivel social.

Introducción

La educación es uno de los derechos fundamentales y uno de los elementos principales en el desarrollo de cualquier ser humano, en tal sentido al realizar un acercamiento a la educación es necesario hablar de calidad, de oportunidad y de cobertura, al igual de instituciones públicas y privadas, en especial de las condiciones de infraestructura, capacitación docente y presupuesto para el desarrollo de programas que permitan optimizar este proceso educativo, no solo para las poblaciones menos favorecidas, sino para la sociedad en general.

En este sentido, la presente investigación se centra en la política de ampliación de cobertura educativa, implementada a partir del 2002 en adelante, pero haciendo énfasis en el periodo de gobierno del alcalde Jhon Maro Rodríguez en Santiago de Cali, buscando identificar el tipo de políticas propuestas en el ámbito educativo y su impacto en la ampliación de cobertura y en la calidad de la educación.

Por lo anterior, en el primer capítulo, se trabaja el problema de investigación, haciendo un recorrido por los diferentes textos, investigaciones que sobre este tema se han realizado, evidenciando tanto los puntos en común como con las diferencias frente al análisis desarrollado en la presente investigación. De igual en el capítulo se realiza una mirada general a la situación social en el municipio de Santiago de Cali durante el periodo antes mencionado, del cual se parte para desarrollar la formulación del problema de investigación y formular los objetivos que guían el análisis de la investigación, así mismo se describe la relevancia del presente trabajo y la estrategia metodológica utilizada.

En el segundo capítulo, se trabaja el concepto de política pública desde diferentes autores lo cual permite establecer tres categorías conceptuales, bajo las cuales se realizara el análisis posterior de las políticas formuladas durante el gobierno de Jhon Maro Rodríguez, así como las diferentes tipologías que estás abordan para dar mayor enfoque al concepto de política pública a utilizar en la investigación. Por otra parte se hace una breve contextualización del concepto de política pública en educación, así como se da una mirada a una de las estrategias desarrolladas en la aplicación de dichas políticas como es la ampliación de cobertura. Por último se hace una presentación del plan de gobierno propuesto por Jhon Maro Rodríguez donde se incluye las acciones a desarrollar en el ámbito de la educación.

Siguiendo el plan de trabajo, en el tercer capítulo se realiza un análisis de las políticas públicas educativas durante el periodo de Jhon Maro Rodríguez 2001- 2003, haciendo énfasis en el impacto que estas tuvieron en el desarrollo del programa de ampliación de cobertura y su incidencia en la calidad de la educación. Se realiza una breve interpretación de las estadísticas que dan cuenta de los resultados obtenidos con la implementación de dichas políticas.

Por último, en el cuarto capítulo se presentan las conclusiones de la investigación, en las cuales se da cuenta claramente del resultado del análisis del impacto de las políticas públicas educativas en la estrategia de la ampliación de la cobertura, de la calidad de la misma y su influencia en el contexto inicialmente planteado.

Capítulo I

Problema de Investigación

1.1. Estado del arte

Es importante realizar una aproximación a las investigaciones, artículos, textos en cuanto a políticas públicas, específicamente estudios e investigaciones que ayuden a indagar en torno a la aproximación del concepto de políticas educativas y categorías relacionadas e inherentes como el concepto de política.

Inicialmente se encuentra el artículo *“reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educativa”*, de Oscar Espinosa, el cual provee una mirada crítica en relación a tres aspectos: a) los conceptos de “política”, políticas públicas y política educativa y las interrelaciones que tienen éstos al momento de conducirse el análisis de políticas; b) algunos procedimientos para conducir el análisis de políticas; y c) algunas tendencias observables en el campo de los procesos de desarrollo e implementación de políticas educativas a partir de los fundamentos y supuestos que dan sustento tanto a la teoría crítica como al paradigma funcionalista positivista. Metodológicamente, este estudio es de naturaleza cualitativa de carácter descriptivo-analítico y emplea fuentes secundarias de tipo documental.

Tras un exhaustivo análisis de la literatura existente es posible concluir que tanto el diseño como la implementación de políticas educativas son concebidos de manera muy distinta por los autores de la teoría crítica y la teoría funcionalista. Mientras los primeros enfatizan la necesidad de vincular inevitablemente el análisis, el diseño e implementación de políticas educativas a las

demandas de los sectores más desposeídos de la sociedad en orden a conseguir mayor justicia social y equidad, los segundos argumentan que es imprescindible considerar fundamentalmente factores de carácter técnico, privilegiando, en tal sentido, los análisis se realizan en términos de costo-beneficio, costo-eficiencia, costo-efectividad, e indicadores sociales.

El concepto de política pública, a su vez, ha sido lucidamente definido por varios autores (Dunn, 1994; Fischer, Miller & Sydney, 2007; Jenkins, 1978; Parsons, 1995) quienes coinciden en señalar que dicho concepto ha de ser entendido como un conjunto de decisiones interrelacionadas que son adoptadas por un actor o grupos de actores políticos que involucran la definición de metas y medios para su logro en el marco de una situación particular. En palabras de Dunn (1994: 70), las políticas públicas son un conjunto de opciones colectivas interdependientes que se asocian a decisiones que adoptan los gobiernos y sus representantes y que se formulan en áreas tales como: defensa, salud, educación, bienestar, previsión social, entre otras.

En cualquiera de las áreas mencionadas existen distintas posibilidades de acciones de política que se vinculan a iniciativas gubernamentales en curso o potencialmente implementables y que involucran conflictos entre los distintos actores de la comunidad. Siguiendo a Espinoza (2009) toda política pública, tanto en lo que concierne a su conceptualización como a sus alcances, ha de ser entendida sobre la base de las siguientes consideraciones, según los cultores de la teoría crítica y la teoría funcionalista:

- a) la definición vincula el término “política” a acciones orientadas a metas y/o propósitos más que a un comportamiento al azar;
- b) las políticas públicas consisten en cursos de acción que son desarrollados en el transcurso del tiempo por los representantes de gobierno más que decisiones aisladas de éstos;
- c) las políticas públicas emergen en respuesta a demandas de política¹, o en respuesta a aquellos requerimientos hechos por otros actores sociales a representantes y agencias de gobierno para actuar o mantenerse inactivo respecto de algún aspecto de orden público;
- d) el término “política” implica lo que los gobiernos actualmente hacen y no lo que ellos intentan hacer o lo que ellos dicen que están por acometer, que estaría más bien asociado y
- e) la política pública podría involucrar alguna forma de acción gubernamental para lidiar con un problema sobre el cual una acción determinada ha sido demandada, o ésta puede involucrar una decisión de representantes de gobierno para simplemente no hacer nada en relación con algún aspecto sobre el cual el involucramiento del gobierno fue solicitado (Anderson, 1990; Fischer, 2003; Fischer, Miller & Sydney, 2007; Parsons, 1995; Prunty, 1984, 1985). (Espinoza, 2009)

¹ Las formas en las cuales la política pública responde a la demanda es mediante enunciados de política que son expresiones formales o articulaciones de política pública. Se incluyen, además, junto a los enunciados de política, los estatutos legislativos, leyes y decretos con fuerza de ley, órdenes ejecutivas y decretos, normas y regulaciones administrativas, así como enunciados y discursos hechos por representantes de gobierno y que dan cuenta, por una parte, de las intenciones y metas del gobierno sobre determinado aspecto, y por otra, de las acciones que serán desarrolladas para el logro de las metas formuladas.

Espinoza (2009) afirma que una política educacional incluye explícita o implícitamente al menos tres elementos: una justificación para considerar el problema a ser abordado; un propósito a ser logrado por el sistema educacional; y una “teoría de la educación” o conjunto de hipótesis que explique cómo ese propósito será alcanzado. Es así como, el propósito puede estar asociado con los fines de la educación y puede ser trazado a partir de la teoría económica, la religión, la ética, la tradición, la ley, u otras fuentes normativas que prescriban cómo una sociedad o el grupo dominante desean conducir sus organizaciones.

Consecuentemente, las escuelas y otras instituciones que proveen programas educacionales deben preparar estudiantes para leer, para enfrentar el mundo del trabajo, y para aceptar su lugar en la sociedad y/o cuestionar el orden social actual. Para tal efecto, las instituciones educacionales han de operar de manera eficiente, tratar a todos por igual, garantizar el acceso a todos los grupos sociales, y/o perpetuar el orden existente. Espinoza (2009).

El artículo titulado: *La descentralización en Cali: Entre avances y retrocesos* el cual pretende dar cuenta de la gestión local por parte de: alcalde y concejales en función del bienestar social, el desarrollo de la ciudad y la promoción de la economía; Para ello en primer lugar parte de una conceptualización en la que se plantean ciertas categorías que en función de la descentralización, pueden dar cuenta de avances en el desarrollo social, económico y del territorio. En segundo lugar, caracteriza la tendencia de la política electoral de alcaldes y concejales en el periodo. En tercer lugar, con relación en los acuerdos aprobados durante cada gobierno, hace una descripción de aquellos que por su relevancia, en sentido macro, han

aportado al avance y/o al retroceso de la ciudad en los conceptos y aspectos mencionados, para terminar la autora realiza, una reflexión en función de logros o fracasos, avances o retrocesos de la Ciudad en su conjunto con la ejecución de esas decisiones. (Correa, 2012.)²

Por último, y muy relacionado con el tema del presente trabajo se encuentra el trabajo de grado, “Incidencia de las políticas públicas educativas en la calidad de la educación en Santiago de cali 1991- 2013”, en el cual se analiza el manejo de las políticas municipales con referente a las políticas nacionales en materia de educación durante el periodo 1991 a 2013. Para dar cuenta de esto, los autores utilizan los resultados de las pruebas SABER 11 y PISA, para medir la calidad frente a las políticas implementadas en el área educativa, resaltando los diferentes aspectos del sistema de educación municipal durante el periodo antes mencionado.

1.2. Contextualización de la situación del Municipio de Santiago de Cali en el periodo 2001 -2003

Santiago de Cali, se ha caracterizado por ser una de las ciudades más productivas a nivel de Colombia; el gran crecimiento industrial y la inversión de capitales extranjeros, al igual que la gran cantidad de capital que le inyecta el puerto del pacifico, ha permitido que ésta se desarrolle de forma acelerada, convirtiéndose en una de las principales ciudades del país. Sin embargo, la recesión económica de los últimos años y los cambios tecnológicos posteriores a la apertura económica, ha venido generando un impacto negativo a nivel económico, afectando en gran parte a la población más desprotegida. Antes de abordar este tema de manera profunda, es necesario tener en cuenta algunos aspectos que han sido importantes para el desarrollo del país y de los municipios, tal es el caso del proceso de descentralización que se ha llevado en Colombia

² Socióloga, Magíster en Gobierno Municipal. Integrante del grupo de investigación Democracia, Estado e Integración Social, Línea Instituciones, Gobernabilidad y Participación Política de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Javeriana, Cali.

por más de 20 años, el cual permitió la implementación de políticas públicas y políticas sociales a nivel departamental y municipal, dando autonomía a estos entes para el manejo de sus recursos y la generación de sus propias políticas en ámbitos como la educación, vivienda, seguridad, salud entre otras. En un “Diagnóstico de la pobreza en Cali”, escrito por Carlos Viáfara (FORO DEBATES No. 5, 2006), se muestra que en Cali se observa un mayor porcentaje de analfabetismo frente al promedio de las trece áreas metropolitanas; así mismo el porcentaje de inasistencia escolar. “Esto podría explicarse por la presencia de una mayor inmovilidad social y de mecanismos institucionales”.

En esta medida, el proceso de descentralización política y administrativa en Colombia se ha venido diseñando y poniendo en marcha desde mediados de la década de los ochenta y presenta dos momentos principales en los cuales se producen las reformas más importantes: el año de 1986 cuando se expiden las principales normas de descentralización política, fiscal y administrativa, y la Constitución de 1991 cuando se refuerza el carácter descentralizado del Estado colombiano y se profundizan y amplían algunas de las reformas previas.

La Ley 11 de 1986 por la cual se expidió el estatuto básico de la administración municipal y Ordenó la participación de la comunidad en los asuntos locales, reglamentó en los artículo 16 a las juntas administradoras locales, las cuales, a iniciativa del alcalde, son establecidas según la división de comunas urbanas y corregimientos en zonas rurales, que apruebe el consejo. Las juntas la expresión de la administración y la comunidad en todo el territorio del municipio, constituyen la expresión legal de la descentralización al interior de divisiones territoriales del municipio, en cuanto a la administración, distribución de partidas, vigilancia y control de los servicios municipales, proposición de impuestos, contribuciones y medidas (Sarmiento, 2004).

Por lo que, el propósito fundamental de estas decisiones era y ha sido elevar el nivel de vida de los habitantes de las entidades territoriales acercando el Estado a los ciudadanos, por lo que es a nivel local donde surgen las demandas y los conflictos políticos, sociales y económicos. Debido a que es deber de alcaldes y concejales como autoridades gubernamentales demostrar capacidad para formular, aprobar y ejecutar políticas que contribuyan a lograr ese propósito y por ende a legitimar su gestión. (Correa R .2012). En esta medida, el proceso de descentralización política y

administrativa en Colombia se ha venido diseñando y poniendo en marcha como se ve desde mediados de la década de los ochenta y presenta dos momentos principales en los cuales se producen las reformas más importantes: el año de 1986 cuando se expiden las principales normas de descentralización política, fiscal y administrativa, y la Constitución de 1991 cuando se refuerza el carácter descentralizado del Estado colombiano y se profundizan y amplían algunas de las reformas previas.

La Ley 11 de 1986 por la cual se expidió el estatuto básico de la administración municipal y Ordenó la participación de la comunidad en los asuntos locales, reglamentó en los artículos 16 a las juntas administradoras locales, las cuales, a iniciativa del alcalde, son establecidas según la división de comunas urbanas y corregimientos en zonas rurales, que apruebe el consejo. Las juntas la expresión de la administración y la comunidad en todo el territorio del municipio, constituyen la expresión legal de la descentralización al interior de divisiones territoriales del municipio, en cuanto a la administración, distribución de partidas, vigilancia y control de los servicios municipales, proposición de impuestos, contribuciones y medidas (Sarmiento, 2004).

Es así como en 1986 se estableció la elección popular de los alcaldes, se incrementaron las transferencias a los gobiernos municipales, se ordenó el desmonte de algunas instituciones nacionales que venían cumpliendo funciones locales, se asignaron funciones a los municipios, se reformó la estructura administrativa municipal y se crearon mecanismos para la participación ciudadana. La reforma se concibió claramente como una estrategia integral que reconocía la necesidad de actuar simultáneamente en materia política, fiscal y administrativa a fin de lograr un efecto importante en el problema básico de legitimidad que enfrentaba el Estado en todos sus niveles. La elección de alcaldes y la expedición de medidas tendientes a estimular la participación ciudadana no se concebían aisladas de la asignación de funciones y de la transferencia de mayores recursos; de igual modo, el fortalecimiento fiscal y administrativo no se veían como herramientas aisladas del poder político y la representatividad y legitimidad local.

De otra parte, la reforma descentralista en su primera etapa tuvo un claro énfasis territorial y se concentró primordialmente en los gobiernos locales, por lo cual ha sido caracterizada como una reforma municipalista.

En este sentido, el desarrollo de la institucionalidad en Colombia ha tenido un avance notable a partir de la Constitución Política de 1991 y el fortalecimiento del proceso de descentralización; aunque el desarrollo normativo ha sido más rápido que el administrativo. Esto se debe a que se ha utilizado como elemento desencadenador de los procesos de descentralización el desarrollo desigual de departamentos y municipios que caracteriza al país. De esta manera el avance ha sido diferente por regiones, los distritos y las ciudades mayores de cien mil habitantes presentan avances importantes pero los pequeños municipios tienen problemas administrativos importantes.

La orientación de políticas en el área social, para el largo plazo, obedece primero al conjunto de derechos y deberes que define la Constitución Nacional. Para el mediano plazo, entendido como la acción de cada gobierno elegido, existe desde 1968 la comisión del plan de desarrollo, que desde la Constitución de 1991, además de ser una comisión del Congreso, cuenta con un Consejo de Planeación con estructura orgánica. El propósito de este Consejo es coordinar la discusión nacional de la propuesta del plan del gobierno en los primeros tres meses de un nuevo mandato. (Sarmiento, 2004).

Cabe resaltar, las principales normas que han constituido el proceso de descentralización en Colombia; en primer lugar encontramos el Acto Legislativo No. 1 de 1986 que estableció la elección popular de alcaldes; en segundo lugar se encuentra la ley 11 de 1986 que estableció y reglamentó los primeros mecanismos de participación ciudadana de la descentralización – contratación con la comunidad, juntas administradoras locales y participación de usuarios en las juntas directivas de los servicios públicos –; en tercer lugar, la Constitución de 1991 que ordenó la elección popular de los gobernadores y los mecanismos de participación política; en cuarto

lugar la ley 134 de 1994 que reglamentó los mecanismos de participación política y por último la ley 136 de 1994, que revisó y ajustó los mecanismos iniciales de participación de la descentralización.

Por otra parte, el proceso hacia una mayor y verdadera autonomía de las instituciones departamentales se dio gradualmente; en 1993 se reestructuró el sistema intergubernamental de transferencias, aunque este ha presentado limitaciones y ventajas en salud. Los mandatos de la descentralización con el modelo de demanda regulada que tiene la ley 100 de 1993, con una tendencia hacia responsabilidad departamental con redes municipales; el mayor problema es el haber determinado la distribución con base en los insumos y no en los logros en la prestación de los servicios. En este sentido el verdadero avance ocurre a partir de 1994 en donde se fortaleció la descentralización, corrigiendo parte de las desviaciones del sistema descentralizado, es decir, técnicamente se da una descentralización fiscal, administrativa y política.

En lo concerniente al área de la educación, con la Ley 715 del año 2001, se da un gran paso en la municipalización. A partir del 2002 los Ministerios de Educación y Salud han certificado todos los departamentos; la certificación por municipio es diferente para cada sector; el Ministerio de Educación busca que todos se certifiquen a partir de los mayores de 100 mil habitantes, que la ley prácticamente obliga a descentralizar. En cambio, en salud se busca fortalecer la red departamental. El cumplimiento de las condiciones no garantiza, sin embargo, que las regiones han desarrollado plenamente las competencias que les corresponden; significa que se ha iniciado un proceso programado en esta dirección y que la entidad ha preparado su estructura orgánica y tiene las bases de información y sistemas de planificación y seguimiento para desarrollarse

autónomamente. La experiencia de los últimos diez años ha servido para encontrar sistemas y procedimientos exitosos que se buscan replicar. Este igual forma al amparo de la Ley 715 de 2001 entró en vigencia el Sistema Generales de Participación según el cual los territorios podían acceder a la distribución presupuestal acuerdo con criterios de eficiencia.

Para ilustrar un poco más el proceso de descentralización a nivel normativo, la siguiente tabla que permite observar las principales normas que se han ido desarrollando a lo largo de este proceso:

Tabla 1

Leyes y decretos sobre la descentralización en Colombia

LEY / DECRETO	DESCRIPCION
Ley 11 de 1986 Por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales	Se generan las normas básicas para la administración municipal a raíz de la descentralización y se crean las juntas administradoras locales.
Ley 12 de 1986 Por la cual se dictan normas sobre la cesión de Impuesto a las Ventas o impuesto al valor agregado (I. V .A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983	Institucionalizo el proceso de descentralización y le permitió obtener recursos propios a los municipios a través del cobro del IVA.
Decreto 1333 de 1986, 25 de abril Por el cual expide el código de régimen municipal	Es el cual establece las bases para tomar al municipio como entidad territorial, enfatizando en organización y funcionamiento.
Acto legislativo No. 1 de 1986, 9 de enero Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia.	Se reforma la constitución política de Colombia y se fortalece el proceso de descentralización.
Decreto 77 De 1987 Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización	Se apoya las normas fijadas en la Ley 11 de 1986, tendientes a fortalecer la descentralización a favor

en beneficio de los municipios.	de los municipios.
Ley 9 de 1989 Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones	Establece la autonomía de los municipios para la creación de sus planes de desarrollo municipal y para la administración de los bienes o recursos municipales.
Decreto 1881 de 1990 Por el cual se dictan normas conducentes al fortalecimiento de la política de descentralización administrativa.	Da fuerza e las normas que hasta el momento se han fijado, teniendo en cuenta el fortalecimiento del proceso de descentralización administrativa.
Decreto 1542 de 1991 Por el cual se crea el sistema de apoyo al desarrollo institucional de los municipios.	Se crea un sistema para dar apoyo al fortalecimiento y desarrollo de las entidades municipales.
Decreto 2514 de 1991 Por el cual se establecen los valores máximos y mínimos dentro de los cuales los concejos distritales y municipales deben fijar las asignaciones de sus respectivos alcaldes.	Aunque el municipio cuenta con autonomía de los recursos, para peculado por apropiación.
Ley 60 de 1993 La cual entro a reglamentar lo relativo a la distribución de recursos en relación a las transferencias para los sectores sociales.	Competencias y recursos: estableció el nuevo proceso de decisiones en el marco de la descentralización.
Decreto 2626 de 1994 Por el cual se expide la compilación de las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios	Recopila lo escrito hasta el momento con respecto a la organización y funcionamiento de los municipios en el proceso de descentralización.
Ley 136 de 1994 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.	Busca actualizar las normas dictadas hasta el momento sobre organización y funcionamiento de los municipios.
Decreto 565 de 1996 Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en relación con los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del orden departamental, municipal y distrital para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.	Se da autonomía a los municipios para la prestación de los servicios públicos domiciliarios.
Decreto 2700 de 2004 Por el cual se establecen los requisitos y	Se establecen los requerimientos para el proceso de

procedimientos para la certificación de los municipios. certificación de los municipios

Fuente: www.notinet.com

En este sentido, se observa como en Santiago de Cali la desaceleración económica de finales de los 90 ha sido mayor que en el resto del país, esta situación se debe, posiblemente, por efectos específicos como los flujos de dineros ilegales, la mayor crisis de las finanzas regionales en el contexto nacional y la corrupción administrativa. De igual forma, la destrucción de empresas financieras cooperativas y la crisis de los deudores hipotecarios del sistema UPAC, situación que afecto fuertemente el empleo “asalariado” en la ciudad, mientras aumenta la importancia del empleo independiente y de otro tipo de empleos como el servicio doméstico y los vendedores ambulantes.

De igual manera, el aumento de la población en 1998 (2.017.533) permite observar como estaba distribuida dicha población por estratos sociales; que tiene un marcado predominio de los estratos de más bajos ingresos 1 y 2 (56.2%), un 27.13% de clase media (estratos 3 y 4) y un 16.65% en clase alta (estratos 5 y 6), distribución que se hace más crítica en la medida en que continuo el empobrecimiento de la población (DAPM, 1996)., que se mide en el aumento de la marginalidad y la informalidad, en las dificultades y falta de oportunidad para acceder a un empleo y vivienda dignos, a la educación, la salud, la recreación y la cultura, entre otros, que retardan el progreso de todos los habitantes. A la par se presenta una ausencia de valores éticos, morales y ciudadanos en todos los estamentos de la ciudad, expresados en altos índices de violencia, que amenazan la seguridad, la paz y la convivencia ciudadana y la desintegración del núcleo familiar que se demuestra en el incremento de los hogares con jefatura femenina.

Por otra parte, los problemas del sector educativo que más se reflejan en la población caleña es la baja formación de habilidades en los estudiantes para generar desarrollo cognoscitivo y operatorio en ciencia y tecnología, en la falta de laboratorios y textos, en la baja preparación de los docentes para adelantar procesos de pedagogía activa y en la falta de una estrategia que ligue los diferentes sectores de la sociedad hacia el desarrollo de la ciencia y tecnología en la educación. Para corroborar lo anterior y medir de alguna manera las deficiencias en la calidad de la educación impartida en el Municipio, se dé un desarrollo social armónico; de un adecuado progreso cultural, científico y político y del desarrollo y ordenamiento del territorio y al mismo tiempo la necesidad prioritaria de unir voluntades y recursos entre el sector público y el sector privado, puesto que es quizás en el fortalecimiento de la economía en donde es más evidente la necesidad del esfuerzo del sector privado coadyuvado por el Estado, en la medida en que a este último, le corresponde establecer reglas de juego claras y estables para garantizar las condiciones adecuadas que hagan propicio y competitivo al municipio en el entorno regional y nacional para atraer la inversión generadora de empleo productivo.

Para observar de una mejor manera el estado de la educación durante 1998, a continuación se presenta un cuadro en el cual se encuentran reflejadas las principales problemáticas educativas a nivel de las 20 comunas y los 15 corregimientos que hacen parte de la zona urbana y rural del municipio de Santiago de Cali, además de los objetivos planteados en el plan de desarrollo del municipio para el periodo 1998-2000:

Tabla 2

Problemáticas educativas para el periodo 1998-2000

PROBLEMATICA	OBJETIVOS
• Ampliación de la cobertura de educación básica primaria, secundaria, media. • Implementar espacios para comedor y ampliar el servicio de restaurantes escolares, actividades lúdicas y recreativas. • Fortalecer acciones y proyectos que integren el Estado, el sector privado y la comunidad en la solución de problemas educativos. • Implementar la cobertura para programas de edición no formal. • Falta de mantenimiento en la infraestructura de los planteles educativos y de dotación (material, equipo didáctico y tecnológicos).	- Adecuar y diseñar indicadores, instrumentos y aplicación de pruebas para medir la calidad de la educación básica en el municipio de Santiago de Cali en el 100% de los establecimientos educativos oficiales y en el 20% de los privados. - Prestar el servicio nutricional en 140 escuelas del municipio y favoreciendo 35.000 estudiantes de escasos recursos económicos. - Lograr la participación por lo menos del 50% de los educadores en el proyecto de desarrollo curricular y pedagógico en el marco del Proyecto Educativo Institucional PEI. - Alcanzar la participación por lo menos del 25% de los niños, niñas y jóvenes de los establecimientos educativos a cargo del municipio en actividades científicas, recreativas, artísticas, ecológicas y culturales. - Dotar de textos, equipos y material educativo al 100% de los Institutos Técnicos y Centrales Didácticas y al 50% de las escuelas oficiales de educación básica. - Participación del 100% de las escuelas oficiales del municipio en programas de enseñanza de inglés y el 100% de los colegios de educación básica secundaria y media en programas de educación para la democracia, la convivencia y la paz. - Lograr cumplir con los ocho (8) requisitos exigidos para la certificación del municipio para asumir la administración descentralizada de la educación, de conformidad con la normatividad vigente. - Ampliar la infraestructura física de los establecimientos educativos, construyendo por lo menos ciento cincuenta (150) aulas y mejorando las existentes con programas de mantenimiento y remodelación en el 70% de los centros

docentes del municipio.

- Ampliar la jornada escolar en el 50% de los centros educativos oficiales, a fin de emplear mejor el tiempo escolar con miras a la formación integral.

- Establecer los gobiernos escolares en el 100% de las instituciones educativas como lo ordena la ley.

Fuente: Plan de desarrollo educativo en las comunas y corregimientos de Santiago de Cali 2001 – 2003.

De igual forma, se observa como la ciudad para 2001, mostraba grandes niveles de desigualdad social, uno de los indicadores que permite corroborar esta situación es la inequidad en la distribución del ingreso, la cual no solo ha descendido en el tiempo, sino que muestra una creciente concentración para este periodo. En este sentido, el 70% de la población no percibía ingresos o recibe menos de dos salarios mínimos – teniendo en cuenta el salario mínimo para ese momento – igualmente la variable del coeficiente del GINI, refleja la concentración de ingresos que ha venido operando como consecuencia de la crisis, de tal manera que en la última década paso del 0.497 al 0.521. Los índices de pobreza no hacen más que reflejar una redistribución desigual de las oportunidades de acceso a los satisfactores de las necesidades individuales y colectivas; el déficit educativo tiende aumentar con la edad y muestra sus características más preocupantes en la secundaria, puesto que afecta directamente un población frágil que debería tener la mayor cantidad de garantías para su inserción en el mercado laboral.

“según la secretaria de educación, a junio del 2000, 199.369 niños no tenían acceso al sistema educativo. De ellos, el 49.13% se ubicaba en el nivel de preescolar, el 15.06% en básica primaria y el 35.81% en secundaria. El déficit no afecta por igual a todas las familias caleñas: la educación preescolar presenta un índice alto de su oferta en todas las comunas excepto en la 14 y en la zona rural. En la primaria la situación es diferente, aunque la cobertura es aceptable, solamente las comunas 1, 6,16 y la zona rural muestran déficit significativo. En el nivel de secundaria el déficit afecta a 10 de las 21 comunas, especialmente las comunas de estratos bajo – bajo, bajo y medio – bajo de la zona plana de la ciudad”.

En este contexto llega a la alcaldía de Santiago de Cali el comunicador social Jhon Maro Rodríguez, quien fue elegido con una votación de 170.000, perteneciente a un partido independiente, su elección fue el resultado de la creciente inconformidad de la población con los partidos tradicionales. Su alcaldía se basó en su plan de gobierno “Proyecto de vidas para todos” y que tenía como principios orientadores la integración del ser humano, la participación y concertación ciudadana, democratización de la economía, manejo ético de los recursos y Coordinación interinstitucional e intersectorial.

Jhon Maro Rodríguez, recibe de su antecesor Ricardo Cobo una ciudad con problemas financieros, a punto de ser intervenida por la Nación – como ocurrió posteriormente con Emcali –, con una deuda financiera total de \$660.000 millones, cuentas por pagar a proveedores y otros de \$220.000 millones, situación grave de iliquidez en caja, crítica capacidad de endeudamiento y nivel ingreso decreciente. Todas estas situaciones gestadas en las administraciones pasadas, dieron como resultado que para el año 2001, el municipio de Santiago de Cali, fuera el más endeudado del país, con acreencias superiores a \$434.000 millones, cifra que representaba el 24% del total nacional, superando ampliamente a Bogotá (\$254.612 millones) y a Medellín (\$130.801 millones).

De esta manera en la secretaria de educación al iniciar la alcaldía, Jhon Maro Rodríguez, se encuentra un presupuesto aprobado de solo \$200.000.000 para inversión física en infraestructura física en el ámbito escolar y un programa de ampliación de cupos muy por debajo de las necesidades del municipio. Por otra parte, las grandes falencias en cobertura, mantenimiento e

infraestructura, calidad y la deficiente prestación de este servicio, se convertían en los grandes retos que debía afrontar la administración , sin embargo durante este periodo se dejaron de invertir \$540.494.007.218 del presupuesto global asignado para los años 2001 a 2003. Para entender mejor la ejecución fiscal de los 3 años del gobierno de Jhon Maro Rodríguez en la ciudad de Cali ver el siguiente cuadro.

Tabla 3

Presupuesto de la ciudad de Cali 2001-2003

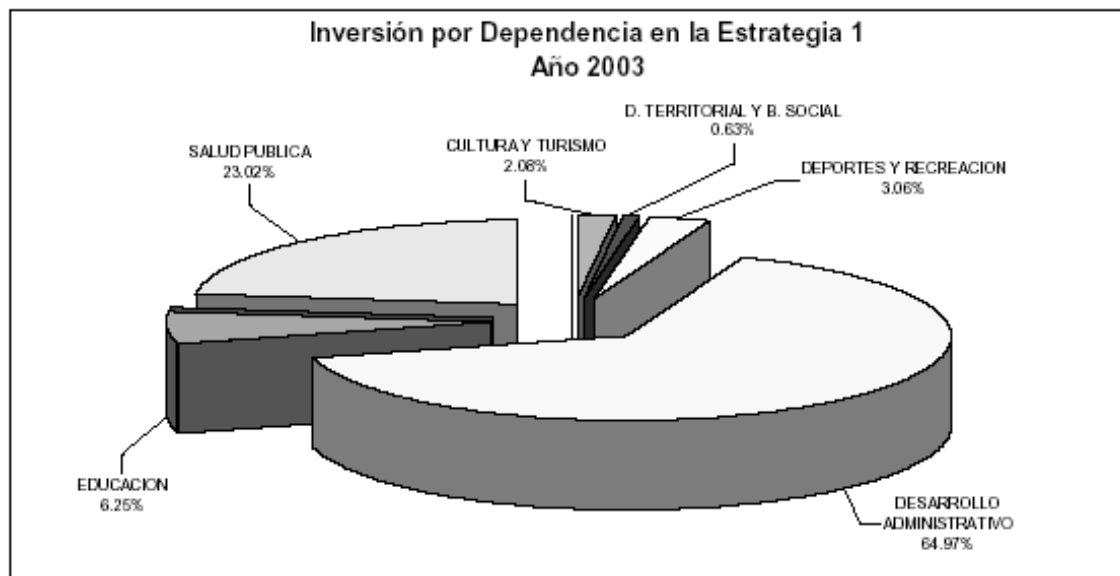
Año	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado
2001	207,953,281,503	196,973,187,584	150,146,870,703
2002	257,267,577,131	280,179,497,453	262,438,432,913
2003	238,018,882,952	429,196,408,106	276,554,105,602

Fuente: Construcción propia.

Sin embargo, la inversión más grande se realizó en el desarrollo administrativo, el cual para el año 2003 correspondía al 64,97% del presupuesto, mientras la inversión en la educación solo alcanzaba el 6,25% del presupuesto ejecutado a 31 de octubre de 2003, esta situación se puede observar en la siguiente gráfica,

Grafica 1

Inversión por dependencia en la estrategia 1. Año 2013



Fuente: Ejecución Presupuestal a 31 de octubre de 2003. Departamento Administrativo de Planeación Municipal

En tal sentido, vemos como la educación fue una de los sectores más afectados con este recorte presupuestal, las políticas de autosostenimiento y de “optimización de los recursos”, fueron los objetivos puntuales en el plan de desarrollo presentado por la administración de Jhon Maro Rodríguez.

Observando claramente el panorama que presentaba el municipio de Santiago de Cali y las medidas tomadas por la administración durante el 1998 al 2003, queda claro el enfoque de las políticas municipales y nacionales para el sector educativo, de igual forma, se puede ver que las políticas sociales implementadas durante estos 6 años, las cuales fueron la carta de presentación del informe de gestión presentado por la alcaldía finalizado 1999 y el 2003.

1.3. Formulación del problema

¿Cuál fue el impacto de las políticas públicas implementadas en el ámbito de la educación durante el periodo de gobierno de Jhon Maro Rodríguez en el municipio de Santiago de Cali de 2001-2003?

- ¿Cuál fue la situación del municipio de Santiago de Cali en el periodo 2001-2003 y establecer qué tipo de políticas educativas fueron implementadas durante el periodo de gobierno de Jhon Maro Rodríguez?
- Cual fue el comportamiento de la cobertura educativa y su influencia en las políticas de ampliación de cupos en la calidad educativa durante el periodo de gobierno de Jhon Maro Rodríguez en el Municipio de Santiago de Cali 2001-2003?.
- Cual fue la influencia de las políticas educativas implementadas en los niveles de calidad y cobertura en la educación durante el periodo de gobierno de Jhon Maro Rodríguez en el Municipio de Santiago de Cali 2001-2003?

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo general

Analizar el impacto de las políticas públicas implementadas en el ámbito de la educación durante el periodo de gobierno de Jhon Maro Rodríguez en el Municipio de Santiago de Cali 2001-2003.

1.4.2. Objetivos específicos

- Contextualizar la situación del municipio de Santiago de Cali durante el periodo 2001-2003, estableciendo el tipo de políticas educativas implementadas durante el periodo de gobierno de Jhon Maro Rodríguez.
- Describir el comportamiento de la cobertura educativa y la influencia de las políticas de ampliación de cupos en la calidad educativa durante el periodo de gobierno de Jhon Maro Rodríguez en el Municipio de Santiago de Cali 2001-2003.
- Analizar la influencia de las políticas educativas implementadas en los niveles de calidad y cobertura en la educación durante el periodo de gobierno de Jhon Maro Rodríguez en el Municipio de Santiago de Cali 2001-2003.

1.5. Justificación

El propósito de esta investigación es identificar el impacto de las políticas públicas que se implementaron en el ámbito de la educación en la administración del alcalde Jhon Maro Rodriguez, en Cali en el periodo 2001 – 2003.

Este periodo se muestra como importante para la ciudad de Cali, pues en el mismo se dieron grandes cambios en el tema educativo a raíz de la implementación de la política de ampliación de Cobertura, lo cual llevo al decrecimiento en la calidad de la educación, pues se implementó la contratación de instituciones privadas para suplir la gran de manda que se venía generado desde administraciones pasadas, debido a las diversas dinámicas sociales.

Por otra parte esta investigación, permite dar una mirada general a la situación de la educación en Cali y la inversión que se realizó para el programa de ampliación de cobertura durante la administración del alcalde Jhon Maro Rodriguez.

Cabe resaltar que esta investigación propone una mirada general de la ampliación de cobertura y de cómo esta influye en la calidad de la educación, al igual que busca analizar el comportamiento de estas desde un enfoque teórico – metodológico que permita entender el tipo de Política Pública o tipología de la misma que fue implementada por esta administración, como estrategia para atender la creciendo demanda de cupos en el ámbito escolar.

Esta investigación muestra su relevancia, pues permite observar los cambios que se dieron políticamente con la llegada de Jhon Maro Rodríguez a la alcaldía de Cali, con un partido político independiente, diferente a las tradiciones de la región y con una amplia votación, que permitía entrever el malestar de los ciudadanos con los partidos políticos tradicionales, que venían mostrando su hegemonía política hasta ese momento.

Por último la relevancia académica de esta investigación está enfocada principalmente, en tratar de abrir un camino a futuras investigaciones en las que se pueda tomar este trabajo como punto de apoyo o referencia para ahondar a una más desde una mirada crítica a lo que fue la educación, la calidad y la ampliación de cupo y aumento de cobertura en este periodo de gobierno, que abrió el camino para las grandes transformaciones que sufrió la educación en el municipio de Cali.

1.6. Estrategia Metodológica

Teniendo en cuenta los objetivos de este trabajo se utiliza como método el análisis documental, realizando un recorrido por diferentes informes, investigaciones, documentos realizados en torno al manejo de la cobertura educativa en Santiago de Cali durante el periodo del alcalde Jhon Maro Rodríguez, logrando de esta manera una visión de la materialización de las políticas propuestas en el plan de gobierno y los resultados alcanzados.

Dentro de los documentos que se analizaron para el desarrollo del presente trabajo, se tuvieron en cuenta tanto documentos de tipo legal, programas de gobierno, estadísticas oficiales, como

otros trabajos e investigaciones en los cuales se realizara un acercamiento al tema de la ampliación de la cobertura durante el periodo anteriormente mencionado.

De la misma manera, se realizó el análisis de datos estadísticos, que permitieron dar claridad sobre el impacto de las políticas en las problemáticas sociales para las cuales fueron creadas.

Capítulo II

Marco de Referencia

2.1. Aproximación al concepto de las políticas públicas

A continuación, se realizará una aproximación al concepto de política, como también de política pública planteado desde diversas perspectivas teóricas. De igual forma se abordará el concepto de política educativa. Así tenemos conceptos claves de políticas públicas que permiten identificar y contrastar estos diferentes enfoques.

De acuerdo a Espinoza (2009) el concepto “política” entendido como “policy” no tiene un uso estándar y a menudo proyecta un significado ambiguo (por ejemplo, las definiciones sobre “política” que figuran en los estudios de Ball (1990), Bauer (1968), Dror (1968), Easton (1953), Fischer, Miller y Sydney (2007) Jenkins (1978), Mann (1975), Midgley y otros (2000) y Parsons (1995) contrastan y difieren en distinto grado). Tal vaguedad ha conducido a Dye (1978: 3) a concluir que el término política es simplemente “lo que los gobiernos eligen hacer o no hacer”. Sin embargo, en términos generales, el concepto “política” conlleva la existencia de diversas opciones y designa, por ende, un desacuerdo o conflicto entre los actores o aspectos ligados al diseño de políticas en un área de actividad determinada (educación, transporte, salud, etcétera) respecto a un curso de acción actual o potencial de gobierno (Anderson, 1990; Dunn, 1994; Fischer, Miller & Sydney, 2007). Para otros autores (ver Ball, 1990), en cambio, las políticas representan la declaración operacional de los valores de una sociedad que buscan definir y prescribir determinadas líneas de acción.

De acuerdo a Levin (2001) se puede argumentar que la “política” y las propuestas de política a menudo, aunque no siempre, se hallan vinculadas a la definición de un problema y su solución requiere irremediamente de la aprobación o apoyo de los partidos y líderes políticos. En efecto, Kingdon (1994) postula que la “política” a nivel de propuesta puede derivar en distintas versiones y requerir, consecuentemente, distinto volumen de recursos para su solución de modo que intentar investigar por sus orígenes constituye una tarea sin sentido. (Espinoza, 2009)

Después de indagado el concepto de política, seguidamente se desarrollarán tres líneas conceptuales con relación a la definición de políticas públicas. La primera de las líneas conceptuales contemporáneas que define a las Políticas Públicas como acciones de tipo gubernamentales que nacen del Estado con el fin de satisfacer las necesidades básicas de los individuos y de la sociedad en general. La segunda concibe las Políticas Públicas como una intervención del Estado en el ámbito económico que tiene como objetivo fortalecer el bienestar social de la comunidad. La tercera las define como un conjunto de elementos teóricos – metodológicos que le permiten al Estado y al sector público entender las necesidades y problemáticas de la sociedad, además de ser un conjunto de conceptos operativos diferentes a las leyes o normas establecidas por el Estado (Ives Meny Ives & Thoenig Jean Claude, 1992), (Lahera, 2004), (Aguilar 1994).

En este sentido, la primera línea conceptual sostiene que la política pública ésta asociada a las acciones gubernamentales o que emanan del Estado, y que tienen como fin satisfacer las necesidades básicas (salud, vivienda, educación, servicios públicos, entre otros), de la sociedad

o de una población en general; evidenciándose de esta manera, que dicho concepto se encuentra ligado al accionar de la política y de los sistemas gubernamentales, aunque se diferencie de algunas actividades que éstos últimos realizan cotidianamente, enfocados a solucionar las demandas planteadas por la sociedad.

Esta primera línea, define a las Políticas Públicas como resultado de la ejecución de la decisión política, la cual propicia la inclusión no sólo en las decisiones, sino también en todo el ciclo de las políticas, donde los ciudadanos no se conciben sólo en función de elegir, sino también de participar (Canto, 2000); participación que según Joseph Vallés (2000) se da tanto en actores públicos como privados y antecede a las decisiones formales que son resultado de la actividad política, surgiendo en el marco de las instituciones públicas; sin dejar de lado la participación del gobierno y la sociedad, los cuales usan a las Políticas Públicas como un medio para fortalecer la auténtica política de Estado, haciendo valer los aportes de la sociedad, propendiendo por que éstas no sean políticas gubernamentales cerradas por las administraciones de turno, sino que permitan su incorporación en los nuevos programas de gobierno (Roemer, 2003).

Sin embargo, esta participación de la sociedad en políticas públicas no siempre es efectiva, tal como lo afirma Pedro Medellín (2004) pues existen variables dependientes de los contextos políticos e institucionales que dan cuenta de una particular dinámica de exclusión o de un esfuerzo de incorporación de los gobernantes con respecto a los gobernados, y que deja evidenciar el grado de control que efectivamente tiene el gobernante sobre el aparato estatal y la sociedad que gobierna.

Las políticas públicas son tomadas como un grupo de políticas gubernamentales que supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco institucional y se sustancian con la participación intelectual y practica de los ciudadanos, las cuales no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introduce un trato desigual inmerecido entre ellos (Aguilar, 1994).

Correa (2012) comienza abordando la definición de políticas públicas desde su origen histórico y conceptual el cual ubica en una escuela de académicos en Francia, aunque debido a su aplicación, tiene sus orígenes en la cultura anglosajona.

El desarrollo de la políticas públicas generada en Inglaterra y en los Estados Unidos en la década de los años 50's. De igual forma parte del término gobierno para luego crear políticas eficaces que cumplan los objetivos trazados y así economizar recursos para el Estado y los ciudadanos. Mejía (2012) plantea que en oposición a esta tradición se encuentran los postulados de autores como Hegel, Marx y Weber los cuales debaten sobre el concepto de Estado como “aquella institución que trasciende la sociedad, la moldea y la domina” (Mejía, 2012).

Mejía (2012) Define el término política y el término público a la luz del autor Habermans quien “Bajo la esfera de lo público entendemos un principio un cambio de nuestra vida social, en el que se puede formar algo así como la opinión pública, todos los ciudadanos tienen en lo fundamental, libre acceso a él. Una parte de la esfera de lo público se constituye en cada discusión de particularidades que se reúnen en lo público” (Habermas, 1987).

Mejía (2012). Recalca que el sentido de las *políticas públicas debe ser el bienestar social* y que el analizar el origen y el fundamento de las políticas públicas ayuda a comprender lo que significan las representaciones desde las acciones públicas configuradas en la época contemporánea y que determinan las nuevas herramientas desde lo social y lo político de los Estados como la *burocracia*, la *teoría de las organizaciones* y en *management público*.

En la segunda línea que concibe la políticas pública como un instrumento del Estado, que participa de manera directa en la regulación de la economía, con el único fin de incrementar el bienestar social de la población; en este sentido se mueve la segunda línea conceptual, al precisar que la política pública es un mecanismo de intervención del Estado en el campo económico, que permite la inclusión del sector público en esta esfera, con el fin de fortalecer el bienestar de la comunidad (Albi, 2000), donde la intervención pública puede corregir los fallos del mercado, mejorando la eficacia económica.

De esta forma los elementos de la intervención a usar las políticas públicas se eligen y calculan para maximizar el bien social; concibiéndose como conjunto de conceptos operativos distintos, cuyo uso indiscriminado solo genera confusión, pero que hacen parte de instrumentos diferentes a las leyes, metas ministeriales, entre otros, de uso habitual en el sector público; en este sentido, el mínimo de una política pública es que sea un flujo de información, en relación a un objetivo público, desarrollado por el sector y consistente en orientaciones; además éstas hacen parte de cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática (Lahera, 2004).

Las políticas incluyen orientaciones, así como instrumentos o mecanismos y definiciones o modificaciones institucionales. Las orientaciones son la parte enunciativa de las políticas, en la que se precisa el objetivo público, señalándose qué se quiere hacer. Estas orientaciones deben ser claras, consistentes y articuladas con las de otras políticas, ya que de otro modo la política real será confusa. (Lahera, 2000).

En tal sentido, se encuentra la línea conceptual que define a las políticas públicas como un conjunto de elementos teórico–metodológicos, que le permiten al Estado o al sector público tener una visión de los diferentes problemas o necesidades de la sociedad, mediante la incorporación de la investigación teórico-empírica; convirtiéndose así en un fruto de está en el plano empírico, mediante la identificación de sus elementos sustitutivos (Fernández, 1999).

De acuerdo a esta forma de relacionar las políticas públicas con la investigación se evidencian tres imperativos intelectuales que distinguen a este tipo de políticas y que fueron propuestos por Goodin (2001) el primero es el interés por el modelo completo de los sistemas políticos y sus procesos, el segundo es la creencia sobre la importancia de las consecuencias de las acciones gubernamentales y el tercero es la lucha por conseguir conocimiento útil, a la vez que teórica y empíricamente sensato, que facilite una mejor elaboración de éstas. De esta manera, y tal como lo afirman Ives Meny y Jean & Claude Thoenig (1992), las políticas públicas son una acción de las autoridades públicas del Estado, en el seno de la sociedad, mostrando a éstas como el programa de acciones de una autoridad pública, reflejadas como variables dependientes de la ideología, de los recursos y la sociedad entre otros; es así como las políticas públicas permiten dirigir una nueva mirada sobre los métodos e instrumentos del Estado, sobre los cambios que se

producen en su estructura y sus concepciones, afirmando que la calidad, las deficiencias y la fortaleza de dichas políticas, se relacionan con la capacidad del sistema para tener en cuenta y responder a las necesidades de los ciudadanos. El siguiente cuadro recoge de manera sintética estas tres líneas conceptuales.

Tabla 4

Líneas conceptuales sobre políticas públicas

LÍNEA CONCEPTUAL	ATRIBUTOS
Políticas Públicas como una acción gubernamental	- Nacen del Estado con el fin de satisfacer las necesidades básicas de los individuos y de la sociedad en general. Incluye a los ciudadanos no solo en las decisiones, sino también en todo el ciclo de las políticas. Intervienen actores públicos y privados, al igual que el Estado y la sociedad en general.
Políticas Públicas como intervención en el ámbito económico	- Intervienen en lo económico con el objeto de fortalecer el bienestar social. Permite la inclusión del sector público en lo económico, para corregir los fallos del mercado mejorando la eficacia económica. Maximizan el bienestar social.
Políticas Públicas como un conjunto de elementos teórico –	- Permiten entender las necesidades y problemáticas de la sociedad.

metodológicas.

- Conjunto de conceptos operativos diferentes a las leyes o normas.

- Permiten dirigir una nueva mirada sobre los métodos e instrumentos del Estado.

Fuente: Construcción propia.

En esta dirección, se entiende las Políticas Públicas como un conjunto de elementos del sector público y del gobierno en general diferentes a las leyes utilizadas cotidianamente que tienen como finalidad aumentar el bienestar, satisfaciendo las necesidades básicas (salud, vivienda, educación, servicios públicos, entre otros) de la sociedad; a partir de este concepto es importante identificar y establecer sus tipologías, de igual forma comprender como se encuentran estructuradas.

De esta manera, se pueden identificar diversas formas de clasificar o tipificar a las Políticas Públicas, la primera es la propuesta por Ives Meny y Jean & Claude Thoenig (1992), los cuales plantean tres tipos la política distributiva, política redistributiva, y la política constitutiva.

La primera se define como una acción mediante la cual el poder público concede una autorización a casos particulares especialmente designados (el suministro directo de servicios públicos a los ciudadanos); la segunda se caracteriza especialmente porque el poder público dicta criterios que dan acceso o ventajas, cabe resaltar éstas no son otorgadas a casos o sujetos designados especialmente, sino a clases de casos y de sujetos; por último, se encuentra la

política constitutiva la cual se traduce en como la acción pública define las reglas sobre las normas o acerca del poder.

De igual forma María Antonieta Huertas (2004) citando a Richard Titmuss complementan esta serie de tipologías, proponiendo dos tipos más, las residuales y las institucionales. En la primera residual el Estado asume la responsabilidad del cuidado de los ciudadanos solo cuando estos no pueden ser atendidos ni por la familia ni por el mercado, por lo cual su acción se dirige exclusivamente a los necesitados o a los marginados. En el segundo caso, se pretende garantizar el bienestar de todos los ciudadanos independientemente de la posibilidad de que éstos, no puedan encontrar ayuda en la familia, en la iglesia o en el mercado; su radio de acción se dirige a todos los ciudadanos y no sólo a los necesitados.

Para la presente monografía se tendrá en cuenta también la definición de política pública de Roth (2002), quien ha propuesto que una política pública “existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático” (Roth, 2002).

“El análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar total o parcialmente la sociedad...” (Roth, 2002), otra definición pertinente de políticas públicas según Garzón A & Morales Castro, M E. (diciembre de, 2007). Es que “son un conjunto de decisiones orientadoras para la acción adoptadas por un ente gubernamental sobre objetivos, estrategias y acciones dirigidas a atender

problemáticas o necesidades manifiestas de la comunidad”. Obedece a una construcción e intervención colectiva, en cuanto precisa de la voluntad política del ente gubernamental, de la demanda explícita de sectores de la sociedad para su resolución y de otros sectores e instituciones sociales que confluyen en su intervención.

Los autores Stein & Tommasi (2006) afirman que unas características comunes de las políticas públicas son: *la estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de implementación y ejecución*, orientación hacia el interés colectivo y eficiencia, lo que resultan en aspectos comunes que distinguen y determinan que es una política pública y se relacionan a las definiciones de la misma, por tanto, es de resaltar que dependiendo de la perspectiva que se tenga, también así será la definición y el posterior análisis, como afirma Hernández (1999), no hay una visión única para la elaboración de la política y su respectivo análisis.

2.2. Acercamiento a las políticas públicas de educación

Espinoza (2009) realiza un interesante y conciso estado del arte con respecto a las políticas públicas en el ámbito de la educación. Existe consenso entre los defensores de la teoría crítica (Prunty, 1984; Taylor y otros 1997) y de la teoría funcionalista (Adams, Kee & Lin, 2001) en que la política educacional puede ser dimensionada y/o evaluada desde tres *perspectivas diferentes: la retórica de la política, la política que es impulsada legalmente y la política que se implementa en la práctica*. (Espinoza, 2009). Cada una de estas formas podría ser definida del siguiente modo en relación con el sector educación:

La retórica de la política se refiere a enunciados amplios de metas educacionales que a menudo pueden ser encontrados en discursos nacionales de líderes políticos. Las políticas consagradas legalmente son los decretos o leyes que definen estándares explícitos y orientaciones para el sector educación. Las políticas efectivamente implementadas son aquellas legalmente impulsadas, modificadas o sin modificar, que se traducen en acciones concretas a través de cambios sistemáticos y programados (Adams, Kee & Lin, 2001: 222).

Es importante aclarar que la retórica de la reforma educacional no siempre consigue sus propósitos, dadas las restricciones políticas, económicas y sociales que todas las políticas enfrentan al momento de ser implementadas.

Igual los defensores de la teoría crítica como de la teoría funcionalista (Heck, 2004; Ranson, 1995; Taylor y otros, 1997; Wise, 1984) coinciden en que por definición, una política educacional podría ser creada por organizaciones internacionales, organizaciones privadas y organizaciones no gubernamentales, pero además una política educacional podría ser originada por gobiernos locales o nacionales mediante un cuerpo legal (ley, decreto, decreto con fuerza de ley), decreto ejecutivo y pronunciamiento judicial. Una vez creada, el propósito oficial de toda política educacional es afectar la práctica de la educación. Por lo que, una política educacional podría estar basada en algunos supuestos específicos respecto de cómo implementar una nueva práctica o si la práctica producirá los resultados deseados. Si estos supuestos son correctos, luego la política puede alcanzar el resultado esperado, incluyendo sus dimensiones técnicas, económicas y políticas. (Espinoza, 2009)

Si dichos supuestos son incorrectos, luego la política no tendrá probablemente las consecuencias esperadas o simplemente no funcionará. Una política por cierto puede tener consecuencias inesperadas. También, un enunciado de política particular puede ser o no ser explícito acerca de

sus propósitos o su teoría de la educación. Pero analizar una política educativa de esta manera refleja que su componente de teoría educativa puede ser examinado por los cánones de la ciencia y la crítica científica (Heck, 2004; Ranson, 1995; Taylor y otros, 1997; Wise, 1984). En (Espinoza, 2009)

En suma y de acuerdo a lo planteado por Estrada (2002), el concepto de política educativa, en sus configuraciones actuales, implica una menor responsabilidad del Estado frente al sector educativo público, lo cual compensa con la generación y extracción de recursos de los entes territoriales, las instituciones escolares, los padres de familia y los maestros; en tal sentido, los argumentos centrales del Estado, al sustentar su política educativa, consisten en que su aplicación conducirá a un aumento de la cobertura, a un mejoramiento de la calidad y a una mayor equidad.

“El sustento teórico de la política educativa actual se encuentra, sin lugar a duda, en la teoría y en la ideología del neoliberalismo. La regulación neoliberal descansa sobre una ideología del “libre mercado” y de una presunta no intervención del Estado. En realidad, la centralidad (autoritaria) del Estado es por demás evidente en el diseño y concreción de la política. Desde el Estado mismo se ha emprendido una verdadera campaña de descrédito de la educación pública, de exaltación de la educación privada y de valores genuinamente capitalistas y meritocráticos (individualismo, egoísmo, competencia, rendimiento, etcétera)”. Estrada (2002).

Por otra parte, la perspectiva de la política educativa consiste en la adaptación y ejecución de la misma en los contextos locales, en las necesidades y retos educativos que desde el orden local y

las comunidades se proponen. En este sentido, se puede afirmar que las Políticas Educativas hacen parte también, de un diálogo crítico y de un reconocimiento de las diversas dinámicas socio-culturales que se general a nivel locales y regional.

“La política educativa va dirigida al mejoramiento de la enseñanza aunque otros le digan fortalecimiento del sector educativo. El problema no es unir política educativa – investigación, sino para qué, pues existen formas específicas de poder que necesitan investigaciones para legitimar sus decisiones. Existen grandes decisiones ya tomadas; entonces ahí en lo que se entraría sería en la orientación de la gran política. A veces las políticas educativas son mundiales.

Lo anterior significa que habría sub – políticas, sobre las que sí se puede incidir y que pueden desarrollar la gran política sobre lo que es difícil trabajar, pues son de suyo decisiones” “Pensar la política educativa como posibilidad de reorientación de las grandes políticas: las grandes políticas ya están decididas. La incidencia de los estudios evaluativos en la orientación de la política: si bien las instituciones privadas, son las más frecuentemente contratadas para evaluar la política educativa, no es tan claro que tanto inciden sus resultados en la reorientación de esa política. Este tipo de investigación tiene un campo restringido de difusión, no precisamente la academia que podría ser un interlocutor crítico”. (CIUP, 1994)

Finalmente, el concepto que se manejará de Política Educativa deberá comprenderse como la intervención del Estado de forma directa en la educación formal, no formal, público y privado, no sólo midiendo los estándares de calidad y cobertura, sino tratando de equilibrar el déficit a nivel de cupos, tratando de fortalecer a nivel tecnológico y técnico las instituciones educativas,

tratando de amoldar el sistema educativo colombiano a los estándares internacionales que son exigidos.

2.3. Ampliación de cobertura

Dentro de las estrategias nacionales para mejorar la educación, se presentó la ampliación de la cobertura educativa, el cual buscaba básicamente el aumento del número de beneficiados matriculados, con referente a la demanda presentada, favoreciendo en especial a la población más vulnerable a nivel social, sin embargo se buscaba que esta ampliación se generara con recursos propios de cada una de las regiones.

Una de las estrategias bandera de este proyecto era la contratación educativa, la cual consistía en pagar o contratar con recursos públicos la educación de estudiantes de bajos recursos económicos en instituciones educativas privadas cuando no existieran los cupos en instituciones educativas públicas, se presentara déficit de docentes, o deficiencia en la planta física, de acuerdo a lo indicado en la Ley 715 de 2001, en el artículo 27, donde se expresa “Prestación del Servicio Educativo, los Departamentos, Distritos y Municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación, a través de las instituciones educativas oficiales. Subsecuente a ello, cuando se demuestre la insuficiencia en las instituciones educativas del Estado, los agentes certificados, en mención, podrán contratar la prestación del servicio con entidades estatales o no estatales, que presten servicios educativos de reconocida trayectoria e idoneidad y con previa acreditación, con recursos del Sistema General de Participaciones”.

En la ciudad de Santiago de Cali, los primeros contratos de ampliación de cobertura por contratación educativa se iniciaron en 2002. Esta modalidad básicamente aplica para todos los niveles educativos y los costos que cubre por alumno son los generados durante todo el periodo escolar, de acuerdo a unos topes fijados para el sector educativo oficial.

En tal sentido, las estrategias que se manejan en la ampliación de cobertura en los diferentes niveles, contempla la gratuidad en la matrícula y en algunos casos la alimentación escolar, todo esto con el fin de estimular la permanencia del estudiante en el sistema educativo.

Esta estrategia se planteó en el Municipio de Santiago de Cali, pues la población ha crecido de forma acelerada, en su mayoría aportada por el fenómeno del desplazamiento producto del conflicto armado interno, llevando a un incremento en la demanda de cupos educativos, que el sistema público de la ciudad no había logrado atender. Adicional al aumento en la demanda, se encuentra la poca inversión en infraestructura y mejoramiento de la planta física del sector educativo oficial, imposibilitando de esta manera la ampliación de la cobertura educativa mediante el sector oficial.

2.4. Plan de Gobierno Jhon Maro Rodriguez (2001 – 2003)

El comunicador social Jhon Maro Rodriguez se postuló a la alcaldía de Santiago de Cali por el partido Autonomía Ciudadana, el cual manifestaba ser un movimiento que buscaba reivindicar los derechos constitucionales de participación ciudadana, pluralismo político e ideológico y

especialmente la inversión social como elemento fundamental para fortalecer la dignidad del ser humano e integrarlo a la reconstrucción ética de la sociedad.

Dicho plan de gobierno se basaba en 12 puntos fundamentales:

1. Integración del ser humano: Integrar al ser humano en la reconstrucción de la ciudad en los aspectos económicos, políticos, sociales, éticos, estéticos y en la defensa de la naturaleza.
 - a) Identificar efectivamente la capacidad de talento humano en todas las comunas, para vincularlo al proceso de transformación de la ciudad.
 - b) Comprometer en la participación decisoria a todos los sectores sociales, especialmente en la elaboración y ejecución de las políticas que determinan una mejor calidad de vida para la familia caleña.
 - c) La mujer debe tener igualdad de oportunidades y un reconocimiento digno por su condición de madre que le permita su plena realización. En Santiago de Cali, la madre cabeza de familia recibirá apoyo del estado que le permita ejercer su condición de trabajadora y padre y madre a la vez.
 - d) Trabajar e impulsar la participación de los grupos de discapacitados y sectores especiales en el desarrollo de todas las actividades que propenderán por el mejoramiento de su actual condición de vida.
2. Democratización de la economía: Democratizar la economía del municipio integrando los actores sociales que determinan el desarrollo industrial y social del municipio.
 - a) Garantizar la regulación de las políticas económicas por parte del municipio para permitir una equilibrada redistribución del ingreso con justicia social.

- b) Ubicar los recursos del municipio de acuerdo con la aplicación del presupuesto en cada una de las dependencias para optimizarla.
 - c) Los impuestos estarán acordes con la capacidad de pago de los ciudadanos y empresarios en todos los niveles.
3. Empleo: Impulsar con el apoyo de las universidades y los gremios, una cultura que integre a la comunidad caleña al fortalecimiento de las empresas solidarias y de economía mixta, ubicando objetivamente el mercado, las fuentes de crédito y la capacidad técnica y profesional de la comunidad con administración democrática.
- a) Gestionar créditos internos y externos para el apoyo económico a las microempresas, Fami-empresas y empresas asociativas de trabajo.
 - b) Las políticas tradicionales de creación de empleo en la construcción, la empresa privada y el estado, serán concertadas con las instituciones, gremios correspondientes y la ciudadanía.
 - c) Fortalecer y crear nuevos espacios de trabajo teniendo en cuenta la infraestructura de la industria regional.
 - d) Impulsar a nivel nacional e internacional el conocimiento y reconocimiento sobre nuestros recursos naturales, culturales y sociales para lograr importantes inversiones en empresas que desarrollen empleo en nuestro municipio.
4. Educación: Optimizar y fortalecer los programas de educación primaria, secundaria, tecnológica, superior, culturales y científicos a partir del desarrollo de cada área, invirtiendo en tecnología de punta, reorientando el situado fiscal, aumentando el aporte de presupuesto municipal y gestionando recursos a nivel nacional e internacional. Además de buscar dinamizar la Educación como uno de los principios fundamentales de

nuestra constitución.

a) Los proyectos presentados por las organizaciones gremiales de los educadores tendrán importancia preponderante en los programas municipales.

b) Se optimizará el uso de los centros de recreación para que todos los miembros de la comunidad puedan acceder a sus instalaciones en horarios diurnos y nocturnos, incentivando las prácticas deportivas y recreativas dirigidas, reviviendo los eventos interbarrios, intercolegiados e interuniversitarios.

5. Salud: La política sanitaria central de mi gobierno se encaminará a convertir a Santiago de Cali en un municipio saludable por la paz con justicia social. Esta estrategia se orientará en el marco del desarrollo de la promoción de la salud, entendida como una política de concertación ciudadana que logre metas de bienestar y buena calidad de vida. Mediante programas de recuperación de la ciudad se incrementará el régimen contributivo y con una organización eficaz se garantizará un régimen subsidiado justo. Las EPS e IPS municipales serán administradas eficientemente para que así cumplan su función social. Se liderara la creación de un centro especializado para la atención de las personas de la tercera edad, los jubilados y los pensionados de la ciudad.

6. Vivienda: se estudiara con las diferentes organizaciones especializadas en el campo de la vivienda, la importancia y necesidad de constituir un sistema para la solución del problema de la vivienda, encargado del desarrollo de todos los planes, comprendiendo que en los sectores sociales de bajos recursos, las necesidades superan las cien mil soluciones de vivienda.

a) Evaluar la eficiencia de las dependencias que tienen la responsabilidad en la aplicación de las políticas de vivienda.

7. Política anticorrupción: Compromiso público para cumplir con las siguientes políticas:
 - a) Educar y capacitar al servidor al servidor público municipal en la investigación y la buena gestión, concientizándolo de su responsabilidad, compromiso y conocimiento de las normas, para que propicie un cambio de actitud y mentalidad.
 - b) Elaborar el estatuto anticorrupción y para su aplicación conformaré comisiones con la participación directa de la comunidad.
 - c) Realizar campañas anticorrupción permanentes con el fin de erradicar el manejo deshonesto de los recursos de la administración pública involucrando a los actores privados, políticos y comunales.
8. Mesa de trabajo ciudadano: La administración municipal conjuntamente con representantes de las universidades, las iglesias, los gremios especializados de profesores, trabajadores, empleados y otros sectores sociales, estudiarán y propondrán alternativas para la estabilización económica de Emcali, para la creación del fondo Municipal de pensiones y la viabilidad de los megaproyectos.
 - a) Por primera vez la asignación de recursos en el presupuesto municipal, se hará en conjunto con la comunidad, buscando reflejar en él las reales necesidades de la ciudad.
 - b) Los recursos económicos presupuestados para el desarrollo de obras en todas las áreas del municipio serán ejecutadas mediante la participación real de la comunidad vinculando a las personas domiciliadas en el sector.
 - c) Revisar, con el apoyo de las universidades y de todos los sectores el Plan de Ordenamiento Territorial - POT - que quede aprobado en la actual administración.
9. Sector Rural: Los diagnósticos realizados por las universidades, las ONG y organizaciones cívicas sobre la forma de dinamizar la economía del sector rural, con

comercio y cultivos propios de cada corregimiento, serán actualizados para gestionar recursos nacionales e internacionales para el municipio garantizando su correcta aplicación.

a) Con base en un estudio de necesidades consultado con la comunidad, se hará la asignación presupuestal, respetando su ejecución al igual que en las comunas de Santiago de Cali

10. Infraestructura vial y transporte: Diseñar políticas que garanticen un sistema de transporte que optimice los recursos y el uso racional de la infraestructura vial de manera coherente y de acuerdo a las necesidades de la ciudad.

a) Incrementar las nuevas tecnologías para la pavimentación de las calles y avenidas de la ciudad, determinando ahorros mínimos del 30%, comparándolos con las técnicas tradicionales utilizadas.

b) Concertar con los empresarios del transporte en el área metropolitana de Santiago de Cali, con los colegios, universidades y los gremios especializados la racionalización del transporte para optimizar el servicio y superar el actual desorden.

c) Los flujos viales, el buen uso del espacio público, la programación de semáforos, la educación de conductores y peatones, la reparación, ampliación y construcción de vías serán tarea constante de las dependencias respectivas.

d) La situación de crisis económica que vive la ciudad NO permite comprometerse en obras tan costosas, tales como el Metro, cuando la prioridad es la inversión social.

11. El medio ambiente: Como elemento fundamental para la vida del hombre será cuidado mediante programas educativos, acompañados de proyectos de conservación, protección,

mejoramiento y desarreglo sustentable que permitan a la población vivir con la naturaleza, amada y sentirla como parte integral de su existencia.

12. Paz y convivencia: Convertir al municipio en un territorio de paz, donde la tolerancia y la buena fe sean principios que todo ciudadano, practique convencido de que los seres humanos merecen respeto y consideración, rescatando la filosofía de nuestros abuelos. No hagas el mal que no quieres que te hagan a ti.

Con estos 12 puntos fundamentales, Jhon Maro Rodríguez, afirmaba daría respuesta a los que en su diagnóstico de ciudad mostraba como puntos críticos, entre los cuales estaba:

1. El marginamiento y la falta de oportunidades
2. Un modelo económico internacional y nacional colapsado en la estructura socioeconómica de la ciudad
3. Un territorio segregado socio espacialmente y con altos déficit en el hábitat y en el entorno con una planificación incompleta y parcializada
4. Desintegración del tejido social, expresado estado general de frustración y desesperanza
5. Desconfianza y baja credibilidad en la administración pública, alimentada por malos manejos en detrimento del patrimonio público

Este plan de desarrollo municipal debió ser aprobado por decreto, pues no contó con el respaldo del Consejo municipal, pues consideraron luego de su análisis que se podían ver vacíos en su contenido y que no contaba con indicadores para verificación, ni manejo de metas.

Específicamente en el tema educativo, Jhon Maro Rodríguez, tenía como estrategia la ampliación de cobertura, facilitando de esta manera el acceso a la educación de la población menos favorecida, lo cual lograría optimizando y fortaleciendo los procesos educativos en los diferentes niveles, es decir, lo que se buscaba era ampliar el número de cupos del servicio educativo. Como forma de verificar el cumplimiento de dichos objetivos planteo indicadores como: población atendida sobre población objetivo, tomando como objetivo final el aumento de la cobertura en un 10%. Para el cumplimiento de su objetivo, se planteó las siguientes estrategias:

- Desarrollar el sistema de evaluación permanente de la calidad de la educación
- Fomentar en la Educación Básica y Media programas curriculares coherentes con las condiciones sociales y económicas del territorio, con perspectiva de género y de grupos étnicos, con énfasis en la ética, los valores y la investigación.
- Gestionar recursos regionales, nacionales y de cooperación internacional para el fortalecimiento de la Educación Técnica y el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas.
- Construir comunidad educativa y fortalecer procesos de democratización del gobierno escolar
- Desarrollar la educación de Adultos y Educación Especial, propiciando condiciones para el desempeño laboral y social en condiciones dignas
- Apoyar los programas de mejoramiento social y profesional de los educadores, diseñando e implementando un plan de formación y actualización docente.
- Dotar de textos, material didáctico y equipos a los planteles educativos a cargo del municipio.

- Construir, remodelar y/o mantener la infraestructura física de los centros educativos municipales

Capítulo III

Análisis de las políticas públicas educativas durante el periodo de Jhon Maro Rodríguez 2001- 2003

Para realizar un mejor análisis es necesario en primer momento, entender el concepto de política pública educativa que se va a manejar, viéndola “*como la intervención de Estado de forma directa en la educación formal, no formal, público y privada, no solo midiendo los estándares de calidad y cobertura, sino tratando de equilibrar el déficit a nivel de cupos*”, al igual que el concepto de Política Pública de corte económico que se va a desarrollar en este aparte.

Partiendo de estos dos elementos se puede observar como la política de ampliación de cobertura de corte neoliberal del gobierno de Alvaro Uribe Velez, se implementó en las grandes ciudades del país, dejando muy mal parados los indicadores de calidad de la educación nacional en ese periodo (2002 -2003). Esta situación se evidencia pues según los registros del Icfes el nivel educativo en Santiago de Cali desde el 2003 y hasta aproximadamente el año 2009 mostro sus mayores registros en el nivel bajo de la educación.

Teniendo en cuenta lo anterior se puede afirmar que la intervención del Estado y de la administración pública de Jhon Maro Rodríguez en el periodo 2001 – 2003, en la economía del municipio de Santiago de Cali, propendiendo por “*Garantizar la regulación de las políticas económicas por partes del municipio, para permitir una equilibrada retribución del ingreso con justicia social*”, buscando de esta manera contrarrestar la demanda de cupos escolares que padecía la ciudad, lo cual se evidencia en el plan de gobierno propuesto por Jhon Maro Rodríguez, es así

como este tipo de acciones se entienden como políticas públicas de corte netamente económico, pues las políticas de educación en el municipio de Santiago de Cali se manejaron como intervención en el ámbito económico teniendo como finalidad:

- La intervención en lo económico con el objeto de fortalecer el bienestar social.
- Permitir la inclusión de del sector público en lo económico, para corregir los fallos del mercado mejorando la eficiencia económica.
- Maximizar el bien común.

En este sentido se puede ver como aumentó significativamente el presupuesto para la educación, el cual inicialmente era de \$200.000.000 millones y paso a \$ 200.069.957 millones y en el 2003 se asignan \$4.217.094 millones para calidad educativa, esta cifras representaron una aumento de 40.587 nuevos cupos del programa de ampliación de cobertura entre 2001 y 2003, para la población que se entraba fuera del sistema educativo. (Trabajo finanzas públicas de Cali, 2006, pontificia universidad Javeriana).

De esta manera a nivel del sistema educativo municipal durante el periodo escolar 2002-2003 se inició la aplicación ininterrumpida de la educación contratada – principal estrategia de la ampliación de cobertura – iniciando con 16.950 cupos nuevos, logrando esta manera un aumento sin precedentes en el sistema educativo pasando de 175.307 estudiantes en 2001 a 215.894 para el año escolar 2002-2003, es decir se aumentaron 40.587 cupos para la población que se encontraba fuera del sistema educativo. No obstante este aumento de población cubierta por el sistema educativo, no se vio equiparada en el sector oficial, donde no se realizó ningún tipo de

inversión en mejoramiento de infraestructura o compra de elementos de trabajo, que permitiera cubrir parte de la demanda por el sector público. Esta situación deja entrever que a pesar de que se inició de forma paulatina en Santiago de Cali la aplicación de la estrategia de ampliación de la cobertura educativa en el periodo educativo que inicio en el 2003, se realizó la contratación necesaria para cubrir la demanda en especial a la franja del sector correspondiente a la secundaria.

Tabla 5.

Beneficiarios matriculados por nivel educativo

Nivel Educativo	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Prescolar	44,174	48,015	45,561	55,066
Primaria	174,209	183,843	188,822	211,864
Secundaria	157,118	176,396	182,498	203,134

Fuente: construcción Propia

Para lograr el cumplimiento de las metas trazadas en lo concerniente a la ampliación de cobertura educativa durante el gobierno de Jhon Maro Rodríguez, teniendo en cuenta que dicha estrategia debía ser manejada con recursos propios del municipio, se gestionaron aportes de diversas ONG como el Plan Internacional quien aportó \$734 millones y la UNICEF quien realizó un proyecto de \$200 millones en el corregimiento del Hormiguero en Busca de mejorar la calidad educativa, sin embargo y a pesar de los esfuerzos internacionales para que esta estrategia no se quedara solo en la ampliación de cupos, las estadísticas en las diferentes pruebas que miden la calidad no dieron los resultados esperados teniendo en cuenta la inversión realizada.

El aumento de la partida presupuestal para educación y ampliación de cobertura, buscaba favorecer a los sectores más vulnerables, donde las instituciones privadas entran a remplazar a las oficiales por la ausencia de la misma en esos sectores, todo esto con el fin de tener una baja significativa en la demanda de cupos escolares, dejando de lado la calidad y los estándares que se necesitan para una buena educación. Esta falta de control, permitió que la prestación del servicio educativo, se llevara a cabo en estrechas casa de familia adecuadas como instituciones educativas y que eran atendidos por personal que en muchas ocasiones parecía no contar con todas las herramientas teórico – metodológicas para desarrollar la labor de docentes (López, A y Quintero L, 2014)

El impacto en los indicadores de cobertura que género esta política, se mostró como una cortina de humo donde los niveles de cobertura aumentaron pero la calidad, inversión en infraestructura de las intuiciones públicas y el congelamiento de la planta de docentes del municipio, al igual que su capacitación sufrió un grave estancamiento por falta de recursos, situaciones que pasaron desapercibidas por los grandes resultados de la política de ampliación de cobertura.

Por último, todo esto se traduce en una política de intervención económica – educativa donde la administración de turno permitió la flexibilización de la calidad en la educación, la cual es la base de toda política educativa, así mismo la intervención de partidos políticos en la contratación de instituciones privadas para la ampliación de cobertura y mal versación de recursos desviarán el deber ser de este tipo de políticas.

Capítulo IV

Conclusiones

La falta de intervención del Estado en el manejo de los recursos y la falta del seguimiento a la política de ampliación de cobertura, permitieron que la calidad en la educación en Cali sufriera un grave estancamiento, al igual que un acelerado deterioro de las instituciones públicas y la pérdida de recursos para inversión en la educación oficial.

Las políticas de corte económico - casi neoliberales – afectan claramente las instituciones públicas, debilitando la hegemonía de estas sobre las privadas y brindando la posibilidad de privatización de lo público, mostrando al sector privado como una salida casi “salvadora” a la incapacidad de las instituciones públicas de suplir las necesidades de la población menos favorecida, que crece a pasos agigantados en las grandes ciudades de Colombia.

La falta de experiencia del alcalde Jhon Maro Rodríguez y la falta de interés de las administraciones anteriores llevaron al sistema de educación municipal de Cali a un colapso económico, que solo con una política de intervención del mismo corte se podía encaminar el aumento en los recursos y la implementación de planes de choque que permitirán el acceso a los menos favorecidos a las instituciones públicas o privadas con recursos del Estado. Sin dejar de lado el concepto de política pública educativa “*como la intervención de Estado de forma directa en la educación formal, no formal, público y privada, no solo midiendo los estándares de calidad y cobertura, sino tratando de equilibrar el déficit a nivel de cupos*”, que fue la base de la ampliación de cobertura.

Si bien, la estrategia de ampliación de cobertura había sido implementada en otros países de Latinoamérica, estas experiencias regionales hacen evidente que esta estrategia no se debe basar únicamente en el aumento de los cupos, sino que se debe hacer énfasis en la pertinencia y la calidad de la educación, buscando como referentes a las mejores instituciones educativas para que sean finalmente quienes se encarguen de elevar los niveles de desempeño de las instituciones educativas oficiales que presenten deficiencias en calidad.

La estrategia de contratación educativa en el municipio de Santiago de Cali, genera posiciones tanto a favor como en contra, por un lado están quienes ven en esta la oportunidad para atender la población que no puede ser cubierta con el sistema oficial, mostrándola como una estrategia acorde y conveniente para dar respuesta a la creciente demandas, y por otra parte esta aquel sector que considera que esta contribuye a debilitar el sistema educativo oficial, pues el aumento de los recursos que se otorgan a esta estrategia, reduce los recursos que se invierten en el sector público, dejando así poco presupuesto para el mejoramiento de la infraestructura educativa oficial, el mejoramiento de las competencias de los docentes y las dotaciones institucionales.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L (1994). El estudio de las políticas públicas (estudio introductorio y edición). Grupo editorial, junio.

Albi, E (2000). Público y Privado. Un acuerdo necesario. Editorial Ariel. Barcelona. España.

Canto, M (2000). Política Pública. En: Léxico de la política. Facultad latinoamericana de ciencias sociales. Consejo nacional de ciencia y tecnología. Fundación Heinrich Böll. México. Fondo de cultura económica.

Becerra, M y Rodriguez, A (2010). Una mirada al programa de ampliación de cobertura educativa en Santiago de Cali. Santiago de Cali. Pontificia Universidad Javeriana.

Centro de Investigaciones Universidad Pedagógica Nacional, CIUP (1994). Fortalecimiento del sector educativo en Colombia, 1 reunión. Centro de Investigaciones Universidad Pedagógica Nacional. Bogota. Red latinoamericana de información y documentación en educación – Reduc –

Congreso Nacional de Educación Superior (1999): Políticas Públicas: Memorias del congreso nacional de educación superior. Barranquilla. Grupo de Procesos Editoriales.

Correa R, (2012). La descentralización en Cali: Entre avances y retrocesos. Revista Perspectivas Internacionales. Universidad Javeriana. Volumen 8 No 1: Recuperado de:
<http://revistas.javerianacali.edu.co/>

Escobar Morales, G y otros (2004). Cali en cifras 2000-2003. Departamento de Administración de Planeación Municipal. www.cali.gov.co

Espinoza, O. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional. Archivos Analíticos de Políticas Educativas. Recuperado de:
<file:///C:/Users/USER/Downloads/10-17-1-PB.pdf>

Estrada Alvarez, J (2002). Configuraciones de Política Educativa neoliberal. Estudio preliminar. Tomado de: Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública. Política educativa y neoliberalismo. Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia.

Fernandez, A (1999). Las Políticas Públicas. En: Manuel de Ciencia Política. Madrid. España. Editorial Tecnos.

Gomez Ocampo, V (2002). Cobertura, calidad y pertinencia: retos de la educación técnica y tecnológica en Colombia. Bogota Colombia. Editorial ICFES.

Gomez, R (2004). Calidad educativa: más que resultados en pruebas estandarizadas. Revista educación y pedagogía. Medellín. Universidad de Antioquia. Facultad de educación, Vol. XVI.

Gordon, S (2000). Política Social. En: Léxico de la política. Facultad latinoamericana de ciencias sociales. Consejo nacional de ciencia y tecnología. Fundación Heinrich Böll. México. Fondo de cultura económica.

Goodin, R y Klingemann, H (2001). Nuevo manual de ciencia política. España. Ediciones Istmo.

Hernández, G. (Agosto de 1999). El Análisis de las Políticas Públicas: Una Disciplina Incipiente en Colombia. Revista de Estudios Sociales, Universidad de los andes.

Huertas, M.A y otros. (2004). Las políticas públicas y las nuevas relaciones Estado y sociedad. Los casos de Chile, Colombia y Guatemala. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Laguado Duca, A (2004). La Política Social desde la constitución de 1991, ¿una década perdida?. Bogota Colombia. Editorial Guadalupe Ltda.

Lahera Parada, E (2004). Introducción a las Políticas Públicas. Santiago de Chile. Fondo de Cultura Económica.

Lopez, A y Quintero L (2014). Incidencia de las políticas públicas educativas en la calidad de educación en Santiago de Cali 1991- 2013. [Tesis de grado para optar por el título de profesional en estudios políticos y resolución de conflictos]. Universidad del valle. Instituto de educación y pedagogía. Santiago de Cali, Valle. Estudios Políticos y resolución de conflictos.

Medellín Torres, P (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas - CEPAL.

Meny, I y Thoening, J (1992). Las políticas Públicas. España. Editorial Ariel Ciencia Política. Barcelona.

Montangut, T (2000). Política Social: Una introducción. España. Editorial Ariel Sociología. Barcelona.

Offe, C (1990). Contradicciones en el Estado de bienestar. España. Editorial Alianza Editores. Madrid.

Otalora, L, (2006). Finanzas públicas de Cali. Santiago de Cali. Pontificia Universidad Javeriana.

Ponce de León, J (2003). Evaluación de las estrategias del plan de desarrollo económico y social del municipio de Santiago de Cali, a 31 de octubre de 2003. Departamento de Administración de Planeación Municipal.

Rodriguez Florez, J (2000). Programa de gobierno para el municipio de Santiago de Cali. Movimiento autonomía ciudadana.

_____ (2000). Plan de desarrollo del municipio de Santiago de Cali. “Proyecto de vida para todos”.

Roemer, A (2003). Enigmas y Paradigmas. Una exploración entre el Arte y la Política Pública. México. Editorial Noriega.

Rojas Mora, C (2005). Mejorar, un reto inaplazable: informe de progreso educativo. Valle del Cauca. Editorial Feriva.

Roth, Deubel A.N. (2002) Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ed. Aurora.

Salazar Vargas, C (1995). Las Políticas Públicas. Bogota Colombia. Pontificia Universidad Javeriana.

Santo, R y Otros (2006). Herramientas para una política pública en educación 2006. Gerente Nueva editorial.

Sanchez, F y otros (2006). La educación un compromiso de todos. Balance del plan decenal de educación 1996-2005. Ministerio de educación nacional y otros. Offset Gráfico editores S.A.

Sarmiento Gomez, A (2004). La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro. División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile. Naciones Unidas – CEPAL.

Stein E y Tommasi M. (2006). La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina informe.

Valles, J (2000). Ciencia política una introducción. España. Editorial Ariel Ciencia Política. Barcelona.

Vélez, C (2002). Quinto foro educativo departamental. Gobernación del Valle del Cauca. Santiago de Cali. Secretaria de Educación.