

La participación ciudadana en la implementación de las políticas educativas en Colombia

Citizen Participation in the Implementation of Educational Policies in Colombia

La participation citoyenne dans la mise en œuvre des politiques éducatives en Colombie

Jorge E. Arias Calderón

Profesor, Director Posgrados en Administración Pública, Departamento de Administración y Organizaciones, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle, Cali, Colombia. Abogado Universidad Libre, seccional Cali. Doctor en Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid, España. Grupo de investigación Derecho, Sociedad y Estado, categoría D de Colciencias.

E-mail: jorge.arias@correounivalle.edu.co

Raquel Ceballos Molano

Profesora, Jefa Departamento de Administración y Organizaciones, Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle, Cali, Colombia. Abogada Universidad Libre, Seccional Cali, Doctora en Derecho General, Universidad Carlos III de Madrid, España. Grupo de investigación Derecho, Sociedad y Estado, categoría D de Colciencias.

E-mail: raquel.ceballos@correounivalle.edu.co

Bairon Otálvaro Marín

Profesor Auxiliar, Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano, Facultad de Humanidades, Universidad del Valle, Cali, Colombia. Trabajador Social. Magíster en Políticas Públicas, Universidad del Valle, Cali, Colombia. Grupo de investigación Gestión y Políticas Públicas, categoría B de Colciencias.

E-mail: bairon.otalvaro@correounivalle.edu.co

Lyda T. Córdoba Hoyos

Asistente de docencia, Universidad del Valle, Cali, Colombia. Politóloga, Universidad del Cauca, Magíster en Políticas Públicas, Universidad del Valle, Cali, Colombia. Doctorado en Administración, Grupo de Investigación Derecho, Sociedad y Estado, categoría D de COLCIENCIAS, Universidad del Valle, Cali, Colombia.

E-mail: lyda.cordoba@correounivalle.edu.co

Ángela M. Martínez Sander

Investigadora-Consultora, Unidad de Gobierno y Políticas Públicas del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle, Cali, Colombia. Administradora de Empresas y Magíster en Ciencias de la Organización, Grupo de investigación Gestión y Políticas Públicas, categoría B de Colciencias, Universidad del Valle, Cali, Colombia.

E-mail: angela.martinez@correounivalle.edu.co

Artículo de reflexión

Según clasificación COLCIENCIAS

Recibido: febrero-5-15

Revisado: mayo-12-15

Aprobado: mayo-23-15

Resumen

Este análisis responde a un estudio cualitativo sobre la eficacia del principio jurídico de la participación ciudadana en la implementación de las políticas públicas educativas en Colombia a nivel básico. Se utiliza una metodología de investigación cualitativa y los resultados permiten contrastar los principales hallazgos bibliográficos y documentales, a partir de un enfoque socio-jurídico el cual pretende reconocer la eficacia del precepto de la participación por parte de los llamados destinatarios de la norma jurídica consagrada en la Constitución Política como en la ley. La reflexión propuesta se hace desde la perspectiva asociada con los procesos de reforma del Estado en América Latina de mediados de la década de 1990, los cuales pretenden implementar estrategias para democratizar y generar confianza en la gestión pública. Este análisis teórico permitió evidenciar los principales desafíos que debe afrontar la participación ciudadana frente a las prácticas institucionales, sobre todo locales, encargadas de la implementación de las políticas públicas de calidad de la educación en el nivel básico.

Palabras clave: calidad de la educación, gobernanza, participación ciudadana, políticas públicas.

Abstract

This analysis responds to a qualitative study on the effectiveness of the judicial principle of citizen participation in the implementation of educational public policies in Colombia at the basic level. Qualitative research methodology was used and the results permit contrasting the main bibliographic and documentary findings, from a social-judicial approach, which seeks to recognize the effectiveness of the precept of participation by the so-called recipients of the judicial norm consecrated in the Political Constitution as in the legislation. The reflection proposed was made from the perspective associated to reform processes of the State in Latin America during the mid 1990s, which sought to implement strategies to democratize and generate trust in public management. This theoretical analysis permitted evidencing the principal challenges confronted by citizen participation against institutional practices, above all local, in charge of the implementation of public policies on the quality of education at the basic level.

Keywords: quality of education, governance, citizen participation, public policies.

Résumé

Cette analyse répond à une étude qualitative à niveau basique sur l'efficacité du principe juridique de la participation citoyenne dans la mise en œuvre des politiques publiques éducatives en Colombie. On utilise une méthodologie de recherche qualitative et les résultats permettent d'étudier les principales découvertes bibliographiques et documentaires, à partir d'une approche sociojuridique. Cette réflexion est proposée sous la perspective associée aux processus de réforme de l'État en Amérique Latine au milieu de la décennie de 1990 qui prétendent la mise en œuvre de stratégies pour démocratiser et générer confiance sur la gestion publique. Cette analyse théorique a permis de mettre en évidence les principaux défis que doit considérer la participation citoyenne face aux pratiques institutionnelles, surtout locales, chargées de la mise en œuvre des politiques publiques de qualité au niveau basique de l'éducation.

Mots clef: qualité de l'éducation, gouvernance, participation citoyenne, politiques publiques.

1. Introducción

El presente artículo constituye un informe analítico preliminar relacionado con el rastreo documental sobre la eficacia del principio constitucional y legal de la participación ciudadana en la implementación de la política educativa básica en Colombia, contrastado a partir de la revisión de experiencias de políticas educativas en países como Chile, Perú, Nigeria, México, Indonesia y Argentina.

Se analizan las oportunidades y dificultades de la participación en la fase de la implementación de las políticas educativas en el ámbito nacional y en los países antes mencionados, así como el rol que juega la participación ciudadana en esta fase de la política. Por tanto, tomando como referente el marco normativo nacional que habilita la participación como un "principio fundamental" consagrado en la Constitución colombiana y desarrollado en diversas normas legales, se expone, desde una perspectiva socio-jurídica el problema de la eficacia del principio jurídico de la participación.

2. Referentes teóricos y conceptuales

Los referentes teóricos y conceptuales que permitieron analizar la literatura relacionada sobre la implementación de políticas públicas educativas desde la perspectiva de la participación, en el marco conceptual de las propuestas de reforma del Estado a mediados de la década de 1990, corresponden a lo expuesto por Bresser (1998), Prats (2007), Jones y Thompson (1997).

La implementación de las políticas públicas como fase menos comprensiva y tratada que el diagnóstico y la evaluación, se aborda desde los diferentes enfoques propuestos por Mastro (2010), Dale (2010) y Salas (2010), las reflexiones sobre la educación como reto del futuro y pilar del desarrollo económico y social de las sociedades (San cristán, 2005) y las políticas públicas de la calidad de la educación como estrategia para incorporarse como sociedad en los procesos de globalización económica y social (López, 2009).

2.1. Modernización del Estado

Como afirma Prats (2007) en el contexto latinoamericano, las reformas del Estado que tuvieron lugar a mediados de la década de 1990 en sus administraciones públicas, no se justifican por sí mismas, sino por considerarse necesarias para garantizar el desarrollo de sus sociedades, en tanto que con ellas se pretendió superar la gran crisis económica de la década de 1980 que a su vez repercutió en un déficit fiscal del Estado, afectando no sólo los países altamente desarrollados sino también a los países en desarrollo. Con estos procesos de modernización, también se pretendía superar los problemas referidos con la capacidad de intervención del Estado, pues se redujo la autonomía de las políticas económicas y sociales de los gobiernos nacionales que derivaron en una crisis social-burocrática del Estado.

Como respuesta a estas dificultades del Estado, se proponen las fórmulas de profesionalización de la gerencia pública, centradas en la responsabilidad del manejo de los recursos, que implica tomar conciencia de los costos de personal y operacionales que permita alcanzar resultados deseables, todo en franca contradicción con el modelo ideal de organización burocrática que, sin interesarse por los resultados, se desgasta cumpliendo procedimientos formales.

Según Bresser (1998) las reformas entendidas como de segunda generación o de la reconstrucción del Estado en América Latina, en países asiáticos y Europa, surgen desde la centro derecha pragmática y las élites internacionales, conformadas por una coalición de centroizquierda y centroderecha, para diseñar las estrategias basadas sobre todo en cuatro problemas a resolver: a) un problema económico-político: la limitación del tamaño del Estado; b) otro también económico-político, pero que merece una consideración especial: la redefinición del

papel regulador del Estado; c) un problema económico-administrativo: la recuperación de la “governancia” (*governance*) o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas; y d) un problema político: el aumento de la gobernabilidad o capacidad política para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar, siendo este último problema en el que se centrará este estudio.

En este contexto de modernización del Estado, la educación se convierte en un factor importante para el desarrollo social y el crecimiento económico y bajo el modelo de la nueva gerencia pública (NGP), el cual hace parte del conjunto de mercados y cuasi-mercados que las reformas del Estado de primera y segunda generación descritas antes, han previsto para que entre a participar el sector privado como oferente de servicios orientados al cliente, los resultados y la calidad, desconociendo que la educación se trata de un proyecto para todos, reconocido como un derecho universal que significa, según Gimeno (2005, p. 26) de “disponer de instituciones en cantidad suficiente y de calidad aceptable para hacer viable tal ejercicio de tal derecho en condiciones de igualdad”.

2.2. Las políticas de calidad de la educación

La modernización del Estado y su implementación, han traído como consecuencia la formulación de los principios jurídicos establecidos para la gestión de la administración pública. Ello se refleja en las significativas transformaciones constitucionales y legales que han tenido lugar durante las dos últimas décadas (López, 2009), con las cuales se han reformado las estructuras organizativas de la administración pública y el quehacer de las mismas, a fin de garantizar la gobernabilidad, en la intermediación de los intereses entre los ciudadanos y el Estado. En consecuencia, la actividad de la administración pública ha quedado sometida a unos principios normativos que permiten el desarrollo de una serie de técnicas de gestión tendientes para garantizar la eficacia del derecho y fortalecer la confianza de la sociedad en sus instituciones.

Pero las modalidades de gestión de la política pública educativa, en el contexto de las políticas de liberalización comercial, vienen obedeciendo a la emergencia de una diversidad de políticas, programas, proyectos de tipo asistencial, paliativo y residual -en los recursos, los cuales están dirigidos a los grupos sociales más desprotegidos que no pueden pagar una educación de alta calidad.

Desde la perspectiva neoliberal, el análisis de las políticas de calidad de la educación evidencia que las acciones de la política pública, se basan en el ejercicio de corresponsabilidad entre el Estado, el mercado y la

sociedad. Esto supone nuevas -focalización- y viejas -asistenciales- prácticas de intervención social basadas en la acción prospectiva, filantrópica, la solidaridad voluntaria, la educación complementaria y la educación basada en competencias reguladas por los Estados para garantizar la equidad de unos grupos sociales sobre otros que se encuentran en condiciones de desventaja, que se les faculta con el principio de participación.

2.3. Participación en la implementación de políticas públicas

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

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

Así, las técnicas de gestión administrativas impuestas obedecen a principios jurídicos de orden constitucional y legal que buscan el cumplimiento de las finalidades del Estado, pero no siempre pertenecen exclusivamente a las innovaciones del derecho público, sino que han tenido su origen en los sectores privados (Cepeda, 1997), donde se han desarrollado modelos de gestión que se han adoptado paulatinamente para estar al nivel de eficiencia y eficacia del sector privado como su principal competidor en el ofrecimiento de servicios, bienes y productos de calidad¹.

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

¹ Estas tesis gerenciales propias del sector privado se imponen a pesar de las advertencias que hacen sobre las diferencias entre el sector público y privado (Kliksberg, 1989; Cabrero, 1995).

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

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

2.4. La implementación de políticas públicas educativas

Si bien varios investigadores no presentan un enfoque teórico sobre la implementación de esta política pública como Mastro (2010), Dale (2010) y Salas (2010), otras investigaciones parten teóricamente de conceptos asociados, enfocadas en el proceso de implementación de una determinada política en su argumentación y dan una definición no tan explícita de la misma o en su defecto no dan una definición como sucede en Ezpeleta (2004), Calvo, Camargo y Gutiérrez (2006a) y Feldfeber (2003). La primera definición usa el concepto de cambio educativo o innovación, el cual depende del contexto en el que se ubica y las prácticas institucionales, mientras que las segundas argumentan a partir del presupuesto de que las políticas se deben construir desde la diferencia en lugar de las deficiencias sociales y culturales y en concordancia con Ezpeleta, estas se llevan a la práctica de distinta forma, porque cada institución las resignifica y es allí cuando ambas investigaciones hacen una definición implícita de la implementación porque su enfoque conceptual se ubica en otra noción.

Otros investigadores sí presentan un enfoque teórico sobre la implementación, a tal punto que puede llegar a ser su único énfasis. Tal caso es el de Espinoza (2009) quien aborda con mirada crítica los conceptos de política, política pública y política educacional. Okoroma (2006), en concordancia con Espinoza (2009), define la política

como un esquema o guía general que facilita la toma de decisiones, donde las políticas educativas proveen la dirección de las actividades educativas. Adicionalmente, Espinoza (2009) lo interrelaciona con la teoría crítica y la teoría funcionalista-positivista con el fin de indagar en la forma de diseño, implementación y análisis de las políticas educacionales en la esfera de la política. Entonces, de acuerdo con Espinoza la teoría crítica enfatiza en la necesidad de vincular el análisis, diseño e implementación de políticas con los sectores más desposeídos de la sociedad, mientras que el segundo privilegia el análisis a un sentido de costo-beneficio, costo-efectividad e indicadores sociales. Los defensores de la teoría crítica y funcionalista coinciden en que la política educacional puede ser evaluada y/o dimensionada a partir de varios elementos², siendo uno de ellos la política implementada en la práctica, es decir, acciones legalmente impulsadas que definen cambios sistemáticos.

3. Metodología

La investigación tuvo un enfoque cualitativo, con perspectiva transdisciplinar en tanto articula las ciencias políticas y jurídicas, con las ciencias administrativas, proporcionando una mirada holística del objeto de estudio planteado (Morse, 1991; Arias, 2009). Por lo anterior, el análisis enfatiza en el enfoque de los procesos de modernización del Estado, los cuales para su concreción, requirieron modificaciones sustanciales en los ordenamientos jurídicos en la década de 1990, sobre todo en los países de América Latina. Ellos pretendían, entre otras estrategias, fortalecer la capacidad de las instituciones públicas, asegurando la gobernabilidad o capacidad política para intermediar intereses entre la sociedad y el Estado.

Para la determinación de la eficacia de la participación en Colombia como un principio normativo en la fase de la puesta en marcha de la política educativa, se centra en el enfoque de la sociología jurídica, el cual se explica según Bobbio (1994), "... a la aplicación de las normas jurídicas, o sea al terreno de los comportamientos efectivos de los hombres que viven en sociedad, de sus intereses opuestos, de las acciones y reacciones frente a la autoridad" (p.25), es decir corresponde a las investigaciones de orden histórico y sociológico.

Para el objeto de nuestro análisis se seleccionó referentes de política educativa en cuanto al nivel de la educación formal básica que en Colombia, se entiende conforme a la Ley de educación, corresponde a un ciclo de duración de nueve (9) grados que se desarrolla en dos ciclos: la educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro grados en cuyas políticas se pretende identificar la eficacia del principio de la participación.

² Los otros dos elementos que menciona Espinoza (2009) son la retórica política (aquellos enunciados que estructuran las metas educacionales y la política impulsada legalmente (decretos o leyes que definen los estándares de la educación).

En este análisis, se realiza una revisión bibliográfica de los temas específicos relacionados con la participación ciudadana en la implementación de políticas públicas educativas. Sobre estas dimensiones, se construyó un estado del arte que permitió encontrar estudios en distintos países como Perú, Sudáfrica, Indonesia, Argentina, Canadá, Portugal, Sri Lanka, Filipinas, Estados Unidos, Nigeria, México, Uruguay, Chile y Colombia, rescatando elementos considerados de mayor pertinencia para el desarrollo de este análisis.

4. Discusión

La educación se toma como un tema relevante para esta investigación por la connotación que tiene para el desarrollo del individuo como para la sociedad en general, además de constituirse en uno de los presupuestos para la superación de la pobreza y el mayor determinante para romper con las desigualdades sociales. Entre los desafíos del Estado colombiano en la fase de la implementación de la política de aseguramiento de la calidad para el nivel básico, está el hacer eficaz el principio constitucional de la participación en su gestión para lo cual deberá aplicar de forma real las reglas institucionales diseñadas para la concreción del buen gobierno del orden nacional en el ámbito de la política educativa.

4.1. Los referentes constitucionales y legales en Colombia

En el contexto colombiano, la gestión de la educación como derecho y servicio público está consagrado en el Artículo 103 de la Constitución Política de Colombia), no es ajeno al principio de participación ciudadana, para lo cual las normas legales que reglamentan el derecho a la educación consolidan técnicas de gestión en relación con el mencionado principio, que supuestamente debe contribuir a fortalecer la confianza de los ciudadanos en sus instituciones educativas y por ende a la gobernabilidad de las mismas.

En este sentido las reformas legales para mejorar la capacidad de la gestión pública, han estado justificadas políticamente para mejorar la gobernabilidad en la toma de las decisiones administrativas, orientadas a una administración más eficiente y democrática tal como lo establece el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437, 2011, Art. 1). Este Código tiene su fundamento en el Artículo 209 de la Constitución Política de 1991 que regula los principios de la función administrativa que, según Santofimio (2011) “identifican en esencia, aquellos conceptos sustanciales que le dan contenido y justificación dentro del contexto del Estado social de derecho a las instancias seguidas por la administración en sus relaciones con los particulares y los asociados en general” (p. 164).

Así, el principio de la participación, obliga a las autoridades a promover y atender las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades dispuestas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, según lo consagrado en el Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011). Específicamente, se encuentra la Ley 134 de 1994, que contempla la reglamentación de la participación política de los ciudadanos sin descontar “la participación administrativa como derecho de las personas”, reconocida en el Art. 97 donde establece que:

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

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

4.2. Las reformas en el Estado colombiano

Uno de los desafíos políticos que tiene el Estado consiste en recuperar la gobernabilidad, es decir, la legitimidad que resulta de la confianza de la sociedad en sus gobernantes, en sus instituciones, como factor de democratización real y efectiva de una sociedad fundada en la participación de las personas y de la sociedad civil en las decisiones que le afectan, para el mejoramiento y el bienestar pretendido en un Estado social de derecho tal como lo proclama la Carta Política de 1991.

En este sentido, Colombia acogió las fórmulas de modernización del Estado propuestas en la década de 1990 por organismos multilaterales como el Banco Mundial y expidió una nueva constitución política que le permitió hacer reformas importantes referidas al reconocimiento de los

derechos fundamentales de los individuos, a los derechos sociales, económicos y culturales que demanda hoy la sociedad. Esto requirió la implementación de un conjunto de reformas administrativas que permitieran el logro de tales objetivos, una vez fueron acogidas las estrategias diseñadas desde el enfoque de la nueva gerencia pública.

La Tabla 1 muestra los responsables en la gestión de la educación media, el alcance de la calidad de la educación y las normas relativas a la participación en las políticas educativas en Colombia.

Los resultados aquí planteados obedecen a la observación de aquellas regiones del espacio global que

Tabla 1. Identificación de la política educativa y del principio de participación en el sistema normativo colombiano

Tema	Subtema	Cita
Responsables	Responsables de la calidad y cubrimiento de la educación	Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento (Ley 115, Art. 4°).
		La visión, los propósitos y los temas del PNDE comprometen a todas las entidades del orden central, seccional y local, al sector público y privado, a la sociedad civil y la familia, a orientar las transformaciones que el país necesita en materia de educación (PNDE, 2012, p. 4).
Acerca de la calidad	Propósitos respecto a la calidad	3. Fortalecer la educación pública en todos sus niveles, como tema prioritario en las agendas nacionales y territoriales, en los planes de desarrollo e inversión de las entidades municipales, departamentales y nacionales, para asegurar a todos, condiciones de disponibilidad, acceso, permanencia y calidad en términos de igualdad, equidad e inclusión. 4. El Estado colombiano, a través de políticas públicas sostenidas, garantizará la asignación, inversión y gestión de los recursos adecuados, suficientes y progresivos para la educación, y fortalecerá la descentralización, la autonomía de las regiones y la gestión educativa con criterios de eficacia, eficiencia, transparencia, calidad y bien común. 7. El sistema educativo colombiano debe tener su fundamento en la pedagogía y estar basado en el respeto y en el reconocimiento social de la acción de los maestros, como sujetos esenciales del proceso educativo de calidad. El Estado garantizará a los maestros condiciones de vida dignas para su desarrollo profesional, personal y ético. 11. La educación debe ser objeto de una política de Estado, expresada en una ley estatutaria concertada con la sociedad, para fortalecer su carácter público, gratuito, incluyente y de calidad (PNDE, 2012, p. 5-6).
Participación	Comunidad educativa	La comunidad educativa está conformada por estudiantes o educandos, educadores, padres de familia o acudientes de los estudiantes, egresados, directivos docentes y administradores escolares. Todos ellos, según su competencia, participarán en el diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Institucional y en la buena marcha del respectivo establecimiento educativo (Ley 115, Art. 6°).
	Participación en consejos directivos	En el 2012, la totalidad de las instituciones educativas ha instaurado y cuenta con la participación ciudadana en sus consejos directivos, medida en términos de indicadores de conformación, asistencia, participación en comités de trabajo, proyectos puntuales, entre otros (PNDE, 2012, p. 27).
	La participación por parte de la familia	Le corresponde participar en las asociaciones de padres de familia, al igual que en los consejos directivos, asociaciones o comités, para velar por la adecuada prestación del servicio (Ley 115 de 1994, Art. 7).
	Responsabilidad y control social de la sociedad	La sociedad es responsable de la educación con la familia y el Estado. Colaborará con éste en la vigilancia de la prestación del servicio educativo y en el cumplimiento de su función social (Ley 115 de 1994, Art. 8).
	Participación estudiantil	En los Consejos Directivos de los establecimientos de educación básica y media del Estado habrá un representante de los estudiantes de los tres (3) últimos grados, escogido por ellos mismos, de acuerdo con el reglamento de cada institución (Ley 115 de 1994 art. 93)
	Participación de la familia y sociedad	El Gobierno nacional revisará las actuales estrategias de comunicación y participación con los padres de familia y la sociedad en general, para fortalecer su conocimiento sobre el sector, acercarlos a la escuela y las instituciones, y promover su vinculación en instancias de participación, a través de procesos de rendición de cuentas de los establecimientos educativos, las secretarías de educación y las instituciones de educación superior. Dentro de las estrategias a considerar están programas de capacitación a padres y docentes, con planes y propósitos claros, soportados en estrategias de innovación para la educación referidas en este capítulo y en documentos elaborados y discutidos por la comunidad educativa. (DNP, 2011, pág. 279)

Fuente: Grupo de Investigación “Derecho, Sociedad y Estado, Universidad del Valle (2014).

presentan mayores niveles de desigualdad, como África, América Latina y el sudeste asiático, enfatizando en las dificultades en la implementación de políticas. Las investigaciones que se han centrado en países europeos o de Norteamérica, rescatan los aspectos exitosos de la implementación o el impacto que ha tenido la concepción de la educación desde el mercado. Otras, se concentran en una política específica de la educación y acuden a los diversos actores involucrados tanto en aspectos administrativos desde cualquier nivel gubernamental (local, regional, nacional e intergubernamental) como aquellos que reciben los resultados de la política: docentes, estudiantes, la comunidad o sociedad civil. La ausencia de estados de la cuestión se puede deber a la escasez de investigaciones sobre la implementación en distintos países del mundo.

4.3. Las dificultades generales en la implementación

Las limitaciones o dificultades que se encuentran cuando se realiza la implementación, están como lo presenta Dale (2010, p. 199) en la “resistencia al cambio educativo de parte de algunos sectores de la población. Por otro lado, el presupuesto destinado a los servicios, gestión y materiales educativos e infraestructura asignado a los centros educativos, es escaso. El sistema administrativo y de gestión es obsoleto y tiene falencias”. Mientras otros centran las dificultades en relación con el acompañamiento, seguimiento y control en la implementación expuesto por Calvo *et al.* (2006) quien presenta las diversas dificultades relacionadas con la política, en tanto desde la Secretaría de Educación³ se aplicó una interventoría tradicional, sin socialización, inclusión de aprendizajes horizontales y fragmentación a nivel institucional de las fases del programa, limitándose a una visión administrativa de la política.

Por otro lado, dificultades con la institución en donde se desconoce el papel del rector en la dirección del programa y falta de colaboración por parte de toda la comunidad educativa y finalmente, dificultades por la ideología del maestro, quienes suelen desconfiar de la política, por el temor a la evaluación, a ser sensible ante la crítica y no reconocerse como sujeto del proceso educativo (pp. 39-41).

En materia de la puesta en marcha de políticas de financiación de educación, el caso chileno es el más destacado en la región, el cual busca superar la financiación basada en la desigualdad de la sociedad chilena, solventando las falencias del sistema educativo, a partir de diversos proyectos como lo argumenta Castro (2010). En contraste con las consideraciones de la implementación de la política educativa, resolviendo la desigualdad de la sociedad expuestas por Castro, encontramos que Donoso (2006)

ha planteado una contradicción del sistema de asignación de recursos financieros frente a los logros de la calidad en Chile. “Se paga por alumno asistente a la escuela pero no por los resultados del aprendizaje y esta situación genera asimetría en materia de responsabilidades”, debido a que el Ministerio (agente financiero) no cuenta con los instrumentos legales o de control adecuados para exigir que se cumpla ese objetivo, “como tampoco pueden sancionar y reorientar los recursos de un sostenedor en este ámbito, salvo en casos extremos” (pp. 164-165).

Por su parte, Ejere (2011, p. 223) reconoce que la existencia de políticas con recursos inadecuados en la implementación del programa de *Universal Basic Education* en Nigeria se ve afectado por las siguientes consideraciones: faltan docentes y los que hay no están calificados, hay escasez de salones, instalaciones sanitarias y equipamiento para el docente, los estudiantes y la institución en general. Lo anterior sumado a “la falta de voluntad política o compromiso en todos los niveles en la implementación del programa” (p. 226). Para Okoroma (2006) complementando lo expuesto por Ejere, muestra a nivel general las explicaciones del fracaso en la implementación del programa expuesto en el párrafo anterior, al considerar que la falta de comunicación del proceso, está referido a problemas de capacidad institucional; sumado al personal docente inadecuado, la falta de talleres, laboratorios y bibliotecas inadecuados, los insuficientes fondos y la falta de disponibilidad de los servicios de orientación y asesoramiento, constituyen el escenario para el fracaso no solo de la implementación de la política educativa en Nigeria, sino que abarca una de las razones para el fracaso del desarrollo de Nigeria como consecuencia de la falta de un efectivo modelo de gobierno.

La falta de claridad al momento de la implementación de una política constituye otro elemento perturbador del éxito de la misma, tal como lo expone Sumintono (2009) al referirse a la política pública educativa en Indonesia, al evidenciarse ambigüedad en artículos importantes del decreto que regula la política pública educativa, se presenta confusiones en la implementación de la política, por tanto, múltiples interpretaciones de la misma, dando lugar a “falta de claridad acerca de la gobernanza y administración respecto a los nuevos acuerdos organizacionales en los niveles del distrito y la escuela (), esto conduce a la expansión del poder de una sola parte” (p. 64), beneficiando en este caso la Oficina Distrital de la Educación.

Un tema relevante en la implementación de las políticas educativas, lo constituye la relación entre el nivel central y las entidades descentralizadas, tal como Mastro (2010) lo expone al referirse a la implementación de políticas a partir de la descentralización a nivel regional, local e institucional que se gesta desde el Proyecto Educativo

³ Calvo *et al.* (2006) se fundamentan en entrevistas a diversos actores involucrados en el programa objeto de estudio (Nivelación para la Excelencia en el Distrito Capital de Bogotá) sobre todo de aquellas entidades acompañantes para reconocer las dificultades y grupos focales con estudiantes, con el objetivo de comprender la relación de prácticas pedagógicas y equidad.

Nacional en el Perú, al encontrar que existe una fractura en la relación Ministerio de Educación y escuelas, porque estas dependen de los gobiernos regionales y sólo aplican programas nacionales, lo que evidencia la falta de trabajo intergubernamental entre lo local y lo regional y no hay una claridad frente a qué funciones ejerce cada entidad y de manera concreta los órganos intermedios; en palabras de la autora, hay desorden institucional o no hay un consenso entre los actores involucrados.

En la misma línea de los problemas de la descentralización en la implementación de las políticas educativas, tenemos los resultados del estudio de Santillán (2003), al referirse a los rápidos cambios en las políticas de educación, que giraban en torno a la descentralización y por ende las responsabilidades que debieron ser asumidas por los maestros sin ningún tipo de capacitación previa, enfrentando procesos de organización, elaboración y ejecución de proyectos a la par de la labor de hacer frente a la ampliación de cobertura.

4.4. Factores que inciden en la participación

Como señala Duarte (2003, p. 178) la situación presentada con un proyecto de educación primaria realizado por el Banco Mundial, al ser sometido a presiones políticas para incluir más escuelas, docentes y estudiantes, incrementando los costos de la cobertura lo cual obligó a reducir el número de aulas a construir para balancear el presupuesto, de igual manera, varios de los contratos⁴ “se distribuyeron entre los amigos de los políticos que influían en las agencias educativas departamentales y que, en muchos casos, un porcentaje del valor del contrato se destinó a financiar las actividades de sus facciones políticas” (pp. 208-209).

De la misma manera, podemos constatar los efectos del clientelismo en el caso de Argentina. Los resultados encontrados por Carranza *et al.* (2006) hacen referencia a las consecuencias e implicaciones de la Reforma Educativa en Argentina, realizadas sin el conocimiento y el respeto por las necesidades internas y nacionales; este desconocimiento o evasión produjo resultados nefastos en la implementación de la Ley; una de ellas es que se presentó caudillaje político, entre algunos encargados de la educación en las provincias, debido a que sostenían alianzas clientelistas con algunos miembros de organizaciones creadas por el gobierno para el seguimiento de las escuelas.

También Mastro (2010, p. 168), argumenta que la participación ciudadana se hace necesaria en la medida de que reforme “cada nivel de gobierno y de gestión”. Salas (2010) encuentra que es permite evaluar y reorganizar la gestión de los aparatos encargados de la educación a nivel regional, desde el gobierno de Arequipa (Perú). La participación ciudadana se puede encontrar a través de

agencias externas a la institución educativa, tal como lo demuestra Calvo *et al.* (2006) por medio de la política objeto de su estudio, la Nivelación para la Excelencia en el Distrito Capital, es una política que se construye desde la igualdad de oportunidades, en la que se otorgan “apoyos compensatorios a los sujetos más desfavorecidos (menores logros en los aprendizajes escolares) con el fin de acceder y permanecer en una escuela de calidad” (Calvo *et al.*, 2006). Maya (2010) esboza que la implementación de una política pública depende de la legitimidad otorgada por las “formas de participación de varios involucrados en el campo”, a través de estrategias de consulta, cabildeo y actualización.

No obstante lo anterior, Torres (2007) encuentra que la incidencia ciudadana ha sido promovida y financiada por las mismas agencias internacionales, de manera que critica profundamente la participación que se promueve “desde arriba” porque crea una ciudadanía que se comporta pasivamente, que depende de los dictámenes “del Estado, del mercado y de los organismos internacionales. Mientras que una ciudadanía activa se forja desde adentro y desde abajo, construyendo un espacio público autónomo, capaz de promover la organización social y cultivar la solidaridad” (p. 39). Por ello, los mayores retos de la sociedad civil son superar la fragmentación, no depender técnica y financieramente de las agencias internacionales y matizar la dicotomía Estado-gobierno/sociedad civil.

Otra dificultad que presenta la participación ciudadana es que no se generalizan las iniciativas porque no se modifican los procesos administrativos y de toma de decisiones, como lo afirma Nickson (citado en Castro, 2010, pp.198-199), pues “los agentes responsables concuerdan que la participación de la comunidad plasmada en colaboración, fiscalización y control del servicio aportaría mayor eficiencia (.). Los municipios que incorporan sería y gradualmente en su política educativa distintos actores para el proceso, no sin dificultades, consiguen mejores resultados” (p. 200).

Uno de los elementos que resalta Feldfeber (2003) de las escuelas autogestionadas en Argentina, es el de la participación de los actores. Si bien es un punto decisivo en el carácter de lo público, en el caso del sistema educativo de la Provincia de San Luis, está más ligada a criterios de racionalidad económica (desde el paradigma de la responsabilidad y rendición de cuentas) que a construir espacios de construcción democrática de las necesidades educativas, desvirtuando la dimensión política de la participación: no sólo relacionada con la democracia, sino también con -la constitución de identidades ciudadanas y con la educación misma- (Llavador citado por Feldfeber, 2003, p. 938).

También Ejere (2011) esboza como dificultad de la implementación la no participación de la ciudadanía en

⁴ Por ejemplo aquellos para construir o mejorar las escuelas de primaria.

la política pública, dejándolos como meros observadores más que participantes, lo que reduce su sostenibilidad porque surge únicamente del sistema político, además de la disposición de los implementadores, donde su pobre implementación y poca actuación afecta la ejecución. En este caso, los docentes son los que deben asumir ese rol pero no son motivados; un indicador de ello es el bajo salario que tienen y las luchas que deben asumir para buscar el aumento.

Entonces, se puede afirmar que existe una relación directa entre el clientelismo y la puesta en marcha de la política y la participación, como bien lo expone Duarte (2003, p. 148), quien reconoce la importancia del contexto político (desde la actuación de las agencias implementadoras y las presiones políticas) como factor decisivo en el proceso de implementación y en el rumbo y cambio del proyecto, no sólo es cuestión de la debilidad administrativa de los implementadores. En ese contexto existen múltiples actores en conflicto y algunos excluidos, como los padres, asociaciones y sindicatos de maestros, la educación privada, la representación de las distintas fuerzas regionales o líderes de los partidos políticos en las regiones, agregando que son estos, los que “expresan justamente sus demandas en ‘la arena de la implementación’, porque desde un inicio, en el diseño de la política, esta se presenta bajo un ‘esquema tecnocrático, centralista y poco participativo (que) pudo generar presiones para una politización posterior (p. 248), considerando también la incapacidad institucional del MEN para evaluar y supervisar las inversiones del proyecto y la falta de información adecuada sobre la ejecución del mismo” (p. 252).

Del análisis de este marco teórico y conceptual, se puede afirmar que en el contexto estudiado la participación se concibe como un ideal para el éxito de la implementación de políticas educativas.

5. Conclusiones

Como primera reflexión, se reconoce que en Colombia la gestión de la administración pública se encuentra dotada de suficientes normas relacionadas con la participación ciudadana como parte de las estrategias de modernización del Estado, aquella está centrada más en la implementación de la política educativa que en la formulación de la misma, tal como lo sugiere Duarte (2003), al considerar que es allí donde surgen la demanda individual y colectiva, y en consecuencia, es válido verificar cuál es el rol de la sociedad y de la comunidad académica, actores estos que no persiguen fines de lucro y son autónomos tal como los identifica Torres (2007, p. 35) y no participan de este proceso.

Una segunda reflexión es cuanto a la gestión, la constatación de demoras y estancamientos en la ejecución de la política educativa, debido al no funcionamiento de la programación y la planeación en el ámbito local, por su

compleja estructura administrativa, consistente en una formulación participativa “de abajo hacia arriba” a través de sub-proyectos y en definitiva, a “la falta de voluntad de los funcionarios de las agencias educativas responsables de su implementación” (Duarte, 2003, pp. 179-180), así como de los procesos de clientelismo que afectan la participación ciudadana.

La tercera reflexión, es la falta de capacidad de la administración pública a través de los entes locales, en la intermediación y dinamización de los procesos de gestión relacionados con la participación al carecer de sistemas de información adecuado y de un recurso humano capacitado y disposición de los implementadores de la política.

La cuarta reflexión, como lo sugiere Duarte (2003) es que al momento de caracterizar la gestión de los implementadores se opte por un indicador de la eficacia de interacción entre las dependencias del Estado, la sociedad y la comunidad académica, en la implementación de la política de educación de calidad. Se puede contrastar, como resultado de los conflictos y negociaciones entre los actores que participan en la implementación de la política, su rediseño. Este indicador de la eficacia de la participación en la gestión de la entidad gubernamental, podría llevarnos a conclusiones como las siguientes: determinar si existe algún grado de autonomía local y regional en la implementación de la política diseñada desde el nivel central, proponer rediseños de la política que permitan asegurar objetivos grupales o individuales.

Como reflexión final, del análisis efectuado sobre el principio de participación en el caso colombiano, muestra que es muy similar a lo que existe en los países contrastados y particularmente con los de América latina, conforme lo expresan los diversos estudios teóricos que se han abordado.

6. Conflicto de interés

Los autores declaran no tener conflicto de interés.

7. Referencias

- Arias, L. M. (2009). Interdisciplinariedad y triangulación en las ciencias sociales. *Diálogos. Revista Electrónica de Historia*, 10(1), 119-136.
- Bresser, L. C. (1998). La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 38(150), 517-550.
- Bobbio, N. (1994). *Teoría general del derecho*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.
- Cabrero, E. (1995). *Del administrador al gerente público*. México D.F., México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Calvo, G., Camargo, M., y Gutiérrez, M. (Eds.). (2006a). Una propuesta de lectura de las políticas educativas relacionadas con la equidad. En *Política educativa, equidad y formación docente* (pp. 29-51). Bogotá, Colombia: Universidad Pedagógica Nacional.
- Calvo, G., Camargo, M., y Gutiérrez, M. (2006b). A manera de conclusiones: retos para la formación docente. En *Política*

- educativa, equidad y formación docente* (pp. 151-156). Bogotá, Colombia: Universidad Pedagógica Nacional.
- Carranza, A., Kravetz, S., Abratte, J. P., Pacheco, M., Castro, A., y López, V. (2006). Descentralización y relocalización de la centralidad en las políticas educativas. Algunos casos provinciales. *Cuadernos de educación*, 4(4), 33-45.
- Castillo, F. (2002). El principio de seguridad jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del Derecho. *Documentación Administrativa*, (263/264), 21-72.
- Castro, M. (2010). Códigos para el Análisis de Política Educativa Local en Chile: temas pendientes. *Ensaio*, 18(67), 189-214.
- Cepeda, G. (1997). *Auditoría y control interno*. Bogotá, Colombia: Mc Graw Hill.
- Dale, C. (2010). Los alcances de la reforma educativa en la región de Apurímac. En H. Pease y L. Villafranca (Ed.), *Aula Magna. Reforma del Estado. El papel de las políticas públicas* (pp. 191-202). Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Donoso, S. (2006). Financiamiento y gestión de la educación pública chilena de los años 90. *Cuadernos de Pesquisa*, 36(127), 151-172.
- Duarte, J. (2003). Clientelismo e implementación de políticas educativas: el caso de un proyecto del Banco Mundial para educación primaria en Colombia (primera- segunda parte). En M. C. Restrepo (Trad.), *Educación pública y clientelismo en Colombia* (pp.149-152). Medellín, Colombia: Editorial Universidad de Antioquia.
- Ejere, E. (2011). An Examination of Critical Problems Associated with the Implementation of the Universal Basic Education (UBE) Programme in Nigeria. *International Education Studies*, 4(1), 221-229.
- Espinoza, O. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17(8), 1-13.
- Ezpeleta, J. (2004). Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos en la implementación. *Revista Mexicana sobre investigación educativa*, 9(21), 403-424.
- Feldfeber, M. (2003). La redefinición del espacio público: el caso de las escuelas autogestionadas en argentina. *Educacao & Sociedad*, 24(84), 923-943
- García de Enterría, E., y Fernández, T. R. (2008). *Curso de Derecho Administrativo*. Bogotá, Colombia: Temis.
- Gimeno, J. (2005). La educación que tenemos, la educación que queremos. En F. Imbernon (Coord.). *La educación en el siglo XXI. Los retos del futuro inmediato*. Barcelona, España: Graó.
- Harmon, M., y Mayer, R. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. Madrid, España: Fondo de Cultura Económica de España.
- Jones, L., & Thompson, F. A. (1999). *New Public Management Model: Lessons of public and private sector reform*. Recuperado 3/05/2015 de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/015-octubre-1999/a-new-public-management-model-lessons-of-public-and-private-sector-reform>
- Kliksberg, B. (1989). *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mastro, C. (2010). Del Diagnóstico y perspectivas: Proyecto educativo nacional y proyectos regionales y locales. En H. Pease y L. Villafranca (Ed.), *Aula Magna. Reforma del Estado. El papel de las políticas públicas* (pp. 161-168). Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Maya, C. (2010). La formación docente y las escuelas normales en México. Una lectura desde el análisis de las políticas públicas. *Revista Educación y Pedagogía*, 22(58), 51- 64.
- Morse, J. M. (1991). Approaches to qualitative-quantitative methodological triangulation. *Nursing research*, 40(2), 120-123.
- Okoroma, N. S. (2006). Educational policies and problems of implementation in Nigeria. *Australian Journal of Adult Learning*, 46(2), 243-263.
- Parejo, L. (1995). *Eficacia y Administración. Tres estudios*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Prats, J. (2007). Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de modernización del Estado*. Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Salas, P. (2010). Políticas educativas y estructuras de gestión Arequipa. En H. Pease y L. Villafranca (Ed.), *Aula Magna. Reforma del Estado. El papel de las políticas públicas* (pp.179-189). Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica.
- Santillán, L. (2003). La experiencia de la reforma educativa en una escuela del conurbano bonaerense: una etnografía del cambio. *Educación, Lenguaje y Sociedad*, 1(1), 257-273.
- Santofimio, J. (2011). *Fundamentos de los procedimientos administrativos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011*. Bogotá, Colombia: Contraloría General de la República y Consejo de Estado.
- Sumintono, B. (2009). School-Based Management Policy and Its Practices at District Level in the Post New Order Indonesia. *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, 2, 41-67.
- Torres, R. (2007). Incidir en la educación. *Revista del Instituto para la investigación educativa y el desarrollo pedagógico*, 12, 27-52.

Cuadernos de Administración / Facultad de Ciencias de la Administración / Universidad del Valle
 Periodicidad: semestral / ISSN impreso N° 0120-4645 - ISSN electrónico N° 2256-5078 / Nombre abreviado: cuad.adm.
 Edición Vol. 31 N° 53 (enero - junio de 2015)

La participación ciudadana en la implementación de las políticas educativas en Colombia / Jorge E. Arias Calderón, Raquel Ceballos Molano, Bairon Otálvaro Marín, Lyda T. Córdoba Hoyos y Ángela M. Martínez Sander

