

LA POLÍTICA DE ARTICULACIÓN ENTRE LA EDUCACIÓN MEDIA Y LA SUPERIOR. EL CASO DE LOS PROGRAMAS DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ*

The Policy of Articulation between Upper Secondary and
Higher Education. The case of the Bogota's Education Office

Claudia Milena Díaz Ríos
Universidad Nacional de Colombia

CLAUDIA MILENA Díaz Ríos

SOCIÓLOGA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA Y MAGÍSTER
EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN EDUCACIÓN DE LA FACULTAD
LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (ARGENTINA). INVESTIGADORA DEL
GRUPO DE ESTUDIOS EN EDUCACIÓN MEDIA Y SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL DE COLOMBIA. CALLE 48 N° 19-64, APTO 201.
cmdiazr@gmail.com

* Investigación financiada por la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Na-
cional de Colombia a través de la Convocatoria Interna Orlando Fals Borda, año 2011.

RESUMEN

Esta investigación tiene por objetivo entender los efectos de la política de Articulación entre la educación media y superior en Bogotá. Para ello, se reconstruyeron distintas perspectivas del proceso de funcionarios de la Secretaría de Educación y de coordinadores de Articulación de instituciones de educación superior y colegios oficiales; posteriormente se desarrollaron tres estudios de caso para identificar lo que sucede en la implementación del programa y los efectos en los estudiantes. Los hallazgos permiten argumentar que esta política no se constituyó de forma necesariamente racional, y confundió el problema de la educación media con el del acceso a la superior. Asimismo, el programa ha generado en las escuelas distintas acciones, tanto cooperativas como conflictivas, y una preparación de los estudiantes para la experiencia social de educación superior, pero no necesariamente un aumento del acceso a esta.

PALABRAS CLAVE: Educación media, Educación superior, Política educativa, Equidad en educación.

ABSTRACT

This research is intended to understand the effects of the Articulation Policy between upper secondary and higher education in Bogota. The study approached several perspectives about the process of decision makers in the City Education Office, and those of the Articulation Coordinators in the higher education institutions and in the schools. In addition to that, the project developed three case studies in order to understand the implementation process and its effects on students. Based on the findings, we determined that this policy was irrational and confused the problem of lack of identity of the upper secondary education with the scarce access to higher education. Likewise, the Articulation has promoted different cooperative and conflictive interactions at schools, and a training of the students for the social experience in higher education. However, it has not achieved an increase in higher education opportunities for these students.

KEYWORDS: *Upper secondary education, Higher Education, Educational policy, Educational Equality.*

INTRODUCCIÓN

La posición de la educación media es paradójica. Surgió como un tramo de enseñanza destinado a las élites para su acceso a la educación superior, pero paulatinamente los procesos de universalización de la educación básica, el aumento de los niveles educativos y la presión socioeconómica por un capital humano con mayor formación la convirtieron en un nivel masivo¹. Con ello, se vio obligada a responder a retos distintos provenientes de los sectores menos favorecidos ligados particularmente a la formación para el trabajo, teniendo en cuenta que este nivel era y sigue siendo para muchos el último posible de cursar².

De esta forma, las opciones tradicionales parecen oscilar entre una educación media academicista –cuyo único objetivo consiste en el paso a la educación superior– y otra orientada a la formación en oficios –que propiciaría el inmediato acceso al mercado laboral, especialmente para los más pobres–. No obstante, la presión por la igualdad de oportunidades educativas, unida a la creciente demanda social por niveles de educación superior o terciaria, ponen en duda la pertinencia, utilidad y justicia social de especializar tempranamente a jóvenes de sectores populares. Así, aunque este nivel todavía no es considerado obligatorio en diversas partes del mundo, incluyendo Colombia, constituye un escenario vital para la formación de los adolescentes, evitar la fragmentación del sistema educativo y generar escenarios de equidad en educación.

En Bogotá, esta crítica condición de la media ha llevado a la ciudad a emprender una nueva política, que consiste en articular la educación media con la superior. Esta estrategia busca que jóvenes de colegios oficiales tomen desde su grado décimo y durante todo el nivel medio asignaturas de programas específicos de la educación superior técnica y tecnológica, con la intención de que pos-

1 En 2006, la tasa de asistencia escolar a la educación media en América Latina se ubicó cerca del 70% (SITEAL, 2008).

2 Para 2010, solo el 21,5% de la población colombiana mayor de 20 años tenía al menos la enseñanza media completa (basado en SITEAL IIPE-OEI).

teriormente sean reconocidas como créditos cursados una vez los estudiantes egresen con su título de bachiller y decidan darle continuidad al programa iniciado. En otras palabras, cursan simultáneamente la educación media y la superior, lo que implica que sean iniciados en un programa específico a sus catorce o quince años.

Además, las asignaturas de la educación superior son impartidas en sus colegios y por los docentes de estos, más algunos provistos por la SED para materias más especializadas. Para que esto sea posible, se articula un colegio con una IES en torno a uno o más programas específicos. En dicha articulación se espera que la IES acompañe al colegio a modificar su proyecto educativo institucional y su plan de estudios para que varias de sus asignaturas regulares asuman los contenidos y competencias que exige el programa de educación superior, y se adicionen también las materias que no puedan involucrarse en la malla original del colegio. Esto deriva en que a la jornada escolar para los estudiantes de educación media se le adicionan diez horas semanales para poder dar cuenta de los contenidos y materias que se añaden al plan de estudios.

Resulta conveniente contextualizar esta política en las tendencias internacionales. En principio hay que reconocer que cada país tiene retos muy distintos en su educación media, lo que depende de diversos factores como el grado de expansión de esta, la cobertura en educación superior y las opciones y valor social de educación postsecundaria, entre otros. No obstante, sociedades similares a la bogotana en términos de cobertura y retos educativos parecen coincidir medianamente en el aplazamiento de la formación especializada o profesional a trayectos posteriores a la media o secundaria superior, mientras que en este nivel se desarrollan currículos flexibles orientados al desarrollo de habilidades fundamentales más transversales, tales como la adaptabilidad, la capacidad de resolver problemas y las habilidades de comunicación, así como a acciones de orientación vocacional (Banco Mundial, 2007)³.

3 Ello sucede particularmente en países cuyos mercados de trabajo son más abiertos y su organización no está atada estrictamente a sistemas de clasificación de ocupaciones y diplomas o certificaciones de formación, como es el caso de Brasil, México y Argentina

Esa relativa coincidencia en el aplazamiento de la formación profesional hacia trayectos o ciclos posteriores a la secundaria superior pone de presente que la estrategia bogotana de “fusionar” la educación media con el nivel superior resulta inédita en el marco de las tendencias globales y regionales. Es aquí donde surgen las preguntas principales que guían esta investigación. En primer lugar, nos planteamos la necesidad de entender por qué el Distrito sigue una ruta que parece tan distinta a las alternativas planteadas por sociedades relativamente parecidas, ¿qué constituye tal curso de acción? En segundo lugar, consideramos importante conocer qué sucede en las escuelas cuando una propuesta que plantea transformar de forma radical un tramo educativo se implementa en ellas. Por último, nos preguntamos cuáles son los efectos que está teniendo esta política en sus beneficiarios, es decir, en los y las jóvenes estudiantes.

En consonancia con estos interrogantes, este artículo ha sido organizado en cuatro secciones. La primera describe la metodología seguida en el estudio; la segunda presenta el marco conceptual que se usó para lograr analizar la política, para luego presentar, en la tercera, el análisis de los hallazgos a nivel mesopolítico, micropolítico y en los efectos sobre los estudiantes, que nos llevó finalmente a las conclusiones y algunas recomendaciones respecto a este tema.

EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DESDE LA INTEGRACIÓN ENTRE LO MESO Y LO MICROPOLÍTICO

Para analizar la política de Articulación resultó sumamente importante observar, además del proceso de toma de decisión, el ámbito de la implementación. Este último trasciende una perspectiva técnica que se enfoca en una brecha de implementación, pues, al ser la escuela una institución débilmente articulada⁴, es

dentro de la región, y a nivel global Australia, Canadá y los países nórdicos, entre otros.

4 Tanto las instituciones de educación superior como la escuela han sido consideradas por diversos autores como sistemas débilmente articulados (Weick, 1976; Cusick, 1981;

un campo en el que las políticas se transforman al tenor de las relaciones de poder dentro de la propia institución.

Teniendo esto como punto de partida, nuestro estudio se ubicó en tres niveles. El primero de ellos lo denominamos *mesopolítica*, y refiere al nivel en el que el Distrito, representado por la Secretaría de Educación Distrital (SED), entra en relación con IES públicas y privadas para diseñar e implementar la Articulación. Este nivel permitió comprender la forma en la que se construye la política y las ideas e intereses que cada uno pone en ella, así como las estrategias que generan para dar cuenta de sus valores y sus fines⁵.

El segundo nivel de análisis fue el de *micropolítica*. Este comprendió la identificación de las estrategias a través de las cuales los individuos y grupos en contexto de la escuela tratan de usar sus recursos de autoridad e influencia para conseguir sus intereses referidos a la Articulación y su implementación en el colegio. Haciendo uso de la metodología de estudio de caso⁶, nos ocupamos de comprender la constitución de grupos de interés, las estrategias que desarrollaron y las relaciones de poder y control que se generaron en diversas instituciones y que dieron lugar a distintas formas de articulación no homogéneas. Los casos fueron seleccio-

Clark, 1983; Bardisa, 1997), en la medida en que son sumamente impredecibles y ambiguas en sus fines, objetivos y medios dada la alta fragmentación de sus tareas y rotación de sus participantes, así como por sus tecnologías suaves. Se entiende aquí la tecnología como un dispositivo que permite transformar las entradas de una organización en productos finales que se intercambian o se envían a su entorno. En sistemas como las instituciones educativas, estas tecnologías están pobremente definidas y dependen en gran medida de las preferencias de actores individuales. Es por ello que se les atribuye el calificativo de “suave”.

5 En este nivel se desarrolló una entrevista con los funcionarios de la SED encargados de la Articulación en 2011, un grupo focal con la participación de cuatro IES representadas por sus coordinadores de articulación y entrevistas a otro tres coordinadores de articulación de IES. Cabe anotar que para 2011 participaban diez IES en la Articulación.

6 Los casos fueron seleccionados de los catorce colegios a los que les fue otorgada la condición de experimental en el marco de la Articulación, a través de la Resolución 480 de 2008. En los tres colegios en los que se llevó a cabo estudio de caso se desarrolló una entrevista con el coordinador de articulación, se aplicó una encuesta de caracterización, un grupo focal con docentes, otro con padres y otro con estudiantes. La información se complementó con entrevistas a docentes que estuvieron durante el proceso pero ya no estaban en el colegio y con egresados de este.

gados intentando tener colegios técnicos y académicos articulados con IES privadas y públicas.

El tercer nivel de análisis se refirió a los *efectos de la estrategia en los estudiantes*. Asumimos que las distintas formas en que cada experiencia articuló el nivel mesopolítico con el nivel micropolítico produjeron efectos diversos en los estudiantes. Aquí se intentó evaluar la política en el plano cuantitativo en términos de acceso a la educación superior y desempeño académico medido en pruebas Saber 11, pero también se identificaron de forma más cualitativa y argumental los efectos que esta estrategia viene generando en los estudiantes⁷ con el fin de establecer las funciones y objetivos formativos que implícita o explícitamente la Articulación le está otorgando a la educación media.

PERSPECTIVAS PARA ANALIZAR LA POLÍTICA PÚBLICA EN EDUCACIÓN

Probablemente, uno de los aspectos más interesantes de analizar la política en cuestión consiste en que su esencia está justamente en articular dos organizaciones débilmente cohesionadas. Es decir, que las acciones que se producen e introducen sobre estas organizaciones no tienen lugar en un contexto burocrático y ordenado. Al contrario, tanto en su diseño como en su desarrollo se encuentran diversas ideologías, conflictos, intereses, que motivan luchas de poder, grupos y estrategias de diferente índole que, a nivel de política educativa, moldean y transforman las acciones planteadas desde el estado.

A partir de estas ideas proponemos la hipótesis de que la política de Articulación no ha seguido un proceso racional de construcción. Esta hipótesis se inspira en algunos elementos de la teoría de los “botes de basura”⁸. En el marco de esta teoría, Cohen, March & Olsen (1972) sugieren que para solucionar los problemas

7 Esto se desarrolló con base en los grupos focales de docentes y estudiantes que tuvieron lugar en el marco de los estudios de caso.

8 En su idioma original “garbage can theory”.

las organizaciones optan por ciertas políticas y buscan la oportunidad de implementarlas. Así, la toma de decisiones es más bien fragmentada, contingente y fluida. De allí surge la figura de los “botes de basura”, en los cuales estarían apilados o desechados los problemas y las soluciones esperando a su reciclaje (Kingdon, 1995). En otras palabras, las decisiones públicas se plantean como producto del acoplamiento de tres flujos independientes: (i) *el de problemas*, que atraen la atención de la administración en la medida en que son importantes para la opinión pública; (ii) *el de soluciones*, en el cual las ideas y propuestas son constantemente revisadas, seleccionadas y descartadas, de acuerdo con los criterios desarrollados por los actores políticos, reflejando sus intereses y valores de ciertos actores clave o influyentes; y (iii) *el de actores políticos*⁹, rol que se atribuye a los actores individuales o institucionales implicados en la política, y que de acuerdo con Levine (1985) tienen como funciones promover ideas sobre los problemas para que se posicionen en la agenda pública, ayudar a crear la ventana de oportunidad para su propuesta y emparejar los problemas y las soluciones cuando se abre dicha ventana de oportunidad.

Es esta situación la que nos lleva a acudir a la perspectiva micropolítica para complementar el análisis. Esta perspectiva asume que el orden en las escuelas es negociado políticamente entre sus actores. La institución se constituye en un campo de lucha en el que la toma de decisiones y su legitimación dan lugar a distintos niveles de conflicto de acuerdo con la percepción de amenaza o beneficio que tengan sus diversos actores sobre las acciones que recaen y que se dan en la escuela. El enfoque micropolítico por el que hemos optado en este estudio identifica tres temas que analizamos en las distintas experiencias estudiadas en el marco de la política de Articulación en Bogotá: (i) *Intereses y grupos de interés*: Las escuelas están conformadas por personas muy distintas (directivos, profesores, padres, estudiantes, administrativos), cada una de ellas con intereses propios constituidos desde sus visiones del

9 En el idioma original “policyentrepreneur”.

mundo. Estos no son solo ideológicos o políticos¹⁰; también son atribuibles a intereses personales, es decir, aquellos que tienen que ver con la identidad que se declara o a la que se aspira, así como a los intereses creados, que refieren a las preocupaciones materiales de los actores, como por ejemplo, las condiciones de trabajo (Ball, 1989); (ii) *poder y control*: Para la perspectiva micropolítica, el poder es relacional y dinámico; produce y es producido de forma permanente por las acciones de sujetos en conflicto que pugnan por un orden específico adecuado a sus intereses; y (iii) *estrategias*: los diversos intereses se canalizan en estrategias que cada grupo utiliza en función de cada circunstancia. Según Bacharach y Mundell (1993), podemos distinguir tres tipos de estrategias: (a) formar **coaliciones** con otras personas o grupos que coincidan sus los intereses; (b) entrar en **negociaciones** con otros grupos que tienen intereses diferentes pero que eventualmente pueden ayudar a conseguir el fin esperado o al menos a no obstaculizarlo y (c) el **enfrentamiento**, ya sea abierto u oculto, en el se busca la deslegitimación del adversario.

Estas estrategias se pueden interpretar a partir del comportamiento de los actores de la escuela frente a la implementación de la articulación, para lo cual acudimos a la teoría de deseos, creencias y oportunidades. De acuerdo con Hedstrom (2006), podemos comprender por qué los individuos actúan de la forma en que lo hacen si percibimos que en su comportamiento hay una intención que lo explica. Esta intención está dada por tres entidades: (i) los deseos, es decir, la aspiración de que algo suceda o no; (ii) *las creencias o proposiciones acerca de cómo se considera el mundo real*, lo que se piensa que sucede realmente en él, (iii) *y las oportunidades*, definidas como el menú de alternativas disponibles para el actor independiente de sus creencias o sus deseos (Hedstrom, 2006). Los deseos y las creencias son fuerzas motivacionales para la acción, que a la vez se enfrentan a las oportunidades reales de los actores. Entre estas tres entidades bien puede haber consistencia, con lo

10 En este caso, los intereses ideológicos o políticos están instalados en las distintas perspectivas de lo que debe ser la educación media y lo que necesitan los estudiantes en este nivel.

cual la acción satisface la intención del actor, o su relación puede ser disonante, frente a lo que el actor puede modificar bien sus deseos o sus creencias, para adaptarse a lo que le permite su marco de oportunidad, o cambiar sus decisiones frente a su curso de acción.

Las diferentes estrategias y sus resultados en cada institución llevan a la Articulación a un destino distinto en cada colegio. Estos destinos pueden ser descritos desde la perspectiva de la evolución de las innovaciones educativas. Una innovación puede considerarse como el desarrollo de modelos educativos alternativos basados en nuevas concepciones (Aguerrondo & Xifra, 2002, p.16). Esta innovación en su evolución puede interrumpirse, es decir, abandonarse porque no logra cumplir con las expectativas de los actores. También puede burocratizarse, lo cual implica que el proceso se transforma solo en la forma pero no en su contenido innovador; en otras palabras, la innovación existe formalmente, pero no en la realidad. Por último, puede consolidarse, lo que quiere decir que se afiance y se enriquezca de forma permanente (Aguerrondo & Xifra, 2002). Estos resultados se traducen en distintos efectos sobre los estudiantes dependiendo la forma en la que se constituya la tecnología para obrar sobre ellos.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE ARTICULACIÓN: SACUDIENDO LOS BOTES DE PROBLEMAS Y SOLUCIONES

En Colombia, la educación media ha sido un nivel relativamente olvidado en la intervención pública debido a que nunca ha tenido un carácter obligatorio¹¹. Solo hasta 2004, durante la adminis-

11 Los llamados institutos técnicos, de los cuales solo sobreviven apenas algunos en la ciudad, tienen como antecedente las escuelas de artes y oficios creadas a principios del siglo XX para formar un proletariado muy incipiente. Estos institutos sufren distintas reformas durante el siglo, quedando algunos al servicio de la educación postsecundaria y otros dedicados a la enseñanza media. En 1969, a través del Decreto 1969 se establece la enseñanza media diversificada (INEM), que instituye dos trayectos desarrollados en la misma escuela: uno dirigido a la formación académica que lleva a la universidad y otro vocacional para la formación en oficios. Este proyecto esperaba cumplir con la formación de cuadros técnicos necesarios para el país en ese momento. En 1979 (Decreto 327) racionaliza el recurso humano dedicado a dicha educación diversificada por medio de los

tración del Polo Democrático Alternativo, fue cuando este nivel empezó a hacerse visible y a convertirse en un objeto más protagónico de la política educativa al proponer como centro la materialización del derecho a la educación, incluyendo la enseñanza media¹². Es en este marco en el que se situó la transformación de la educación media de tal forma que fuese pertinente para los y las jóvenes del distrito. Esta pertinencia se entendió desde el Plan Sectorial de Educación como “una orientación profesional y productiva... integrada a la educación superior” (SED, 2004, p. 51).

Es de esta forma como el problema de la educación media en la agenda pública empieza a ser homologado al acceso a la educación superior. Esta homologación se legitima y se naturaliza para muchos de los actores participantes a través de la forma en la que empieza a constituirse la solución: la asociación entre IES y colegios.

En síntesis, el problema que se “saca del bote” es la insuficiencia o impertinencia de la educación media para la formación de los jóvenes¹³, pero la solución que se selecciona tiene mucho más que ver con facilitar el acceso de los jóvenes a la educación superior, lo cual corresponde a un problema distinto, la escasez de cupos en ese nivel educativo.

Centros Auxiliares de Servicios Docentes. Por su parte, el distrito desarrolló hacia la década de los ochenta el Plan CEMDIZOB (Complejos de Educación Media Diversificada de la Zona Suroriental de Bogotá) para fortalecer la educación diversificada en esa zona de la ciudad. Posteriormente, la Ley 115, bajo la Constitución de 1991, asumió como obligatorios los primeros cuatro años del bachillerato, a los que se denominó “enseñanza básica secundaria”, y los grados 10 y 11, es decir, lo que hoy conocemos como la educación media, no se incluyeron dentro de dicha obligatoriedad, pero sí se estableció para ese tramo una separación entre educación académica y educación técnica, siendo esta segunda poco reconocida a lo largo de los noventa hasta mediados de la primera década de los 2000. Desafortunadamente, ninguno de los programas e iniciativas mencionadas recibió una evaluación rigurosa que permitiera conocer de manera más profunda sus procesos ni sus resultados educativos, lo cual privó al sector público de importantes aprendizajes en esta materia.

12 Una de las primeras acciones para dar cuenta de ello fue tomar la decisión de declarar gratuidad de este nivel para los estratos 1 y 2.

13 “la articulación tiene en su horizonte la generación de un modelo de Educación Media” (SED, 2009).

Ahora bien, el diseño inicial de la solución solo se produjo en la forma: la conjunción de dos instituciones, un colegio y una IES para pensar el modelo, bajo el objetivo de “abrir a los jóvenes de menos recursos económicos de la ciudad, nuevas oportunidades de acceso a la educación superior siendo indispensable explorar nuevas alternativas de prestación del servicio educativo en el nivel de educación media” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008). Esta solución formal encuentra su oportunidad en dos soluciones ya existentes. Por un lado, se inspira en el modelo que el SENA ya venía haciendo desde hace varios años con colegios en todo el país (SED, 2009) y que se caracteriza por ser vertical, en la medida en que los colegios deben asimilar y aplicar los programas que ofrece el SENA de acuerdo con los criterios definidos por esta institución (Gómez, Díaz & Celis, 2009). Por otro, se acoge a la posibilidad que abre la Ley 749 de 2002 de que los estudiantes que terminen la básica secundaria puedan iniciar la educación técnica profesional.

Este “matrimonio” entre una IES y un colegio no podía funcionar de la misma forma en que lo hacía el de SENA - colegio. El SENA es una institución con un funcionamiento burocrático más sólido y cuyos procesos de formación están más estandarizados, como también lo estuvo su Articulación; por el contrario, en la Articulación entre IES y colegios aparece una tecnología poco clara, donde cada “matrimonio” va creando sobre la marcha mecanismos y soluciones a los problemas que van surgiendo, en una lógica de ensayo y error y permanente negociación entre instituciones. La idea del matrimonio IES - colegio se basa en la figura de convenio de cooperación entre SED e IES, que se renueva año tras año, y en ocasiones semestralmente. Esto supone una alta rotación de actores¹⁴ e intereses en la formulación, implementación y desarrollo del proceso. Además, los apoyos y coaliciones entre las entidades se limitan a las herramientas que pueda ofrecer el convenio y la buena relación que se logre establecer en este, lo cual le otorga al mismo un carácter personalista más que burocrático racional.

¹⁴Al menos tres IES ya han abandonado el proceso por causas que van desde problemas administrativos hasta diferencias de enfoque con la SED. Entre ellas están la Universidad Distrital y la UNAD.

Así mismo, la Articulación también se ha enfrentado con los problemas propios de la educación superior, todos ellos sumamente complejos: la escasez de cupos en la educación superior pública, lo cual ocasionó que actualmente la mayor parte de IES vinculadas a la política sean privadas; la ausencia de un verdadero sistema de educación superior, que hace que los estudiantes de la Articulación solo puedan continuar en la IES con la que su colegio está articulado; y la falta de identidad propia de la educación tecnológica y segmentación social de la educación superior.

Todos estos complejos problemas que le salen al paso a la Articulación dan cuenta de un proceso que ha sido erróneo e imprevisible, cuya solución no parece poder resolver el problema inicialmente planteado, es decir, la falta de identidad de la educación media, pero tampoco el del acceso a la educación superior. Ciertamente, le estamos produciendo una esquizofrenia a este nivel y un sinnúmero de conflictos a las instituciones educativas, como se verá a continuación.

LA MICROPOLÍTICA DE LA ARTICULACIÓN

La entrada, implementación y valoración de la Articulación en los distintos colegios diverge considerablemente de una institución a otra. No obstante, hay ciertas constantes que permiten reconstruir conceptualmente el proceso y entender la dinámica política que se presenta en las instituciones.

En principio es importante señalar que el ingreso de la articulación a los colegios no es en ninguna medida impuesto desde agentes externos; es más bien propuesto desde la SED, para que sean los propios colegios los que deciden su participación. Esta decisión en la mayoría de los casos es tomada por los directivos de los colegios, quienes luego buscan su legitimación en la comunidad educativa casi al mismo tiempo que se empieza a implementar el programa.

Cabe anotar que la Articulación logra entrar en los colegios gracias a la preocupación compartida en toda la comunidad educativa acerca de las oportunidades de futuro que encuentran los

bachilleres una vez egresan del colegio, y por la aspiración de mejorar la infraestructura, la dotación y lograr un fortalecimiento académico, todos ellos temas propuestos por esta política.

Sin embargo, el hecho de que haya un acuerdo sobre el rol de la escuela frente al futuro de los estudiantes no quiere decir que haya consenso en lo que se espera de dicho futuro, ni en los medios para alcanzarlo. Es por ello que el proceso de legitimación de la decisión en cada colegio se convierte en un proceso altamente conflictivo. La estrategia por excelencia para enfrentar dicho conflicto ha sido la participación.

La participación de los docentes en el proceso es activa, es decir, que hay ciertos niveles de poder de decisión y actuación de los participantes. Los distintos grupos de interés que se forman en las instituciones participan presionando para discutir la conveniencia de la Articulación en el colegio –aun cuando la decisión por parte de la directiva esté tomada–, para elegir la IES con la cual se llevará a cabo el proceso y para elegir los programas que se articularán.

Esta estrategia ha tenido como el más frecuente de sus resultados la polarización de la comunidad educativa. En ese orden de ideas, las directivas logran coaliciones con algunos de los docentes en la medida en que coinciden en ver la Articulación como una buena alternativa para los estudiantes, pero también porque en la articulación se ve una buena oportunidad para mejorar las condiciones infraestructurales y pedagógicas del colegio.

Por otro lado, otros docentes, unidos por la idea contraria de que la Articulación no constituye una respuesta positiva para la formación de los estudiantes y/o tiene implicaciones negativas para la autonomía del colegio, constituyen el grupo opuesto. Dicha oposición basó su resistencia y cohesión como grupo en los siguientes ejes: (i) *intereses creados*: los cambios que conlleva la articulación sugieren la posibilidad de traslados, mayor o menor carga académica, entre otros¹⁵; (ii) *intereses ideológicos*: estos intereses ideológicos tocan por lo general estas esferas:

15 “El temor del profesor era del cambio del plantel, más intensidad horaria, era el cambio de prácticas académicas y pedagógicas” (grupo focal docentes).

- a. Percepciones sobre la educación pública: dado que la mayoría de los convenios se vienen estableciendo con entidades privadas, los docentes del colegio que adoptan una posición política en defensa de lo público ven en estas prácticas formas soterradas de privatización.
- b. Funciones de la educación media: esta esfera de conflicto y polarización es especialmente evidente en los colegios técnicos o con una tradición de educación noacadémica (Gómez & otros, 2009). Los docentes que se oponen a la Articulación en esta esfera argumentan su posición en defensa de una educación técnica de corte más bien tradicional, ligada al oficio, y que propicia una especialización temprana de los estudiantes. Desde esta perspectiva, la articulación se comprende como un desplazamiento de este tipo de educación técnica que se hace más ligera y con menos oportunidades de real aprendizaje práctico por parte de los estudiantes.

Ahora bien, cuando priman los intereses creados, la estrategia más frecuente y relativamente eficiente ha sido la negociación. En contraste, cuando lo sustantivo en la oposición son los intereses ideológicos, la estrategia es directamente el enfrentamiento y la deslegitimación del otro. Así, quienes favorecen la Articulación describen a los opositores como docentes resistentes a cambios que les exija un mayor esfuerzo y manipuladores de padres y estudiantes; por otro lado, los opositores mencionan como adjetivos de quienes apoyan la política, la corrupción, malos manejos, peculado, clientelismo, entre otras.

Una vez legitimada la decisión, que la Articulación se consolide como innovación en un colegio depende en una buena medida de que los actores externos (SED e IES) logren satisfacerlos deseos de los docentes de la escuela. No obstante, el comportamiento de los colegios hace pensar que algunos deseos pueden ser más importantes que otros. Como se verá más adelante, en todos los colegios que hicieron parte del estudio la continuidad de los estu-

diantes en los programas articulados una vez terminaban el bachillerato es muy baja. Ello implica que este deseo no necesariamente se satisface, pero a pesar de ello los colegios y sus docentes pueden seguir comprometidos con el proceso. Su justificación está en que el colegio efectivamente gana mejorando su equipamiento y/o fortaleciéndose pedagógicamente, es decir, satisface su segundo deseo. Con ello generan la preferencia adaptativa de que, incluso si los jóvenes no continúan en los programas de formación, sí mejoran su desempeño académico y aumentan su autonomía y responsabilidad.

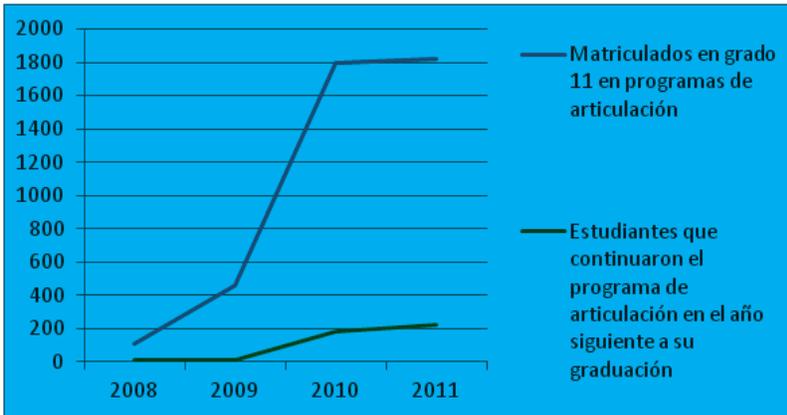
Por otro lado, si los resultados del proceso no satisfacen ninguno de los dos deseos, los docentes pueden llevar la articulación a la burocratización, que consiste en seguir haciendo parte del programa formalmente pero sin evidenciarse mayores cambios en el colegio. Si ambos deseos se ven frustrados, los docentes participantes en el proceso inician una resistencia soterrada durante la implementación. La misma se evidencia en que continúan participando formalmente en los procesos de seguimiento y retroalimentación sobre los objetivos formativos, contenidos, metodologías, etc., pero en la práctica continúan desarrollando su labor sin mayores cambios.

Pese a la riqueza de la micropolítica de la articulación en los colegios, los resultados que esto ha traído para los estudiantes son relativamente homogéneos, como se verá a continuación.

LA ARTICULACIÓN COMO EJERCICIO DE DISCIPLINAMIENTO

El objetivo principal de esta política, que es ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior, no parece cumplirse. Al menos así lo relevan los datos de los colegios que formaron parte del estudio¹⁶:

¹⁶ Los datos obtenidos permiten establecer que hay una baja continuidad de los estudiantes entre el colegio y el programa articulado. No obstante, no hay datos suficientes para establecer si a partir del programa ha aumentado la probabilidad de que estos estudiantes vayan a la educación superior, pues no hay un seguimiento sistemático de los egresados.



Datos provistos por la SED de acuerdo a derecho de petición. Incluye doce colegios de los 37 actualmente articulados en la modalidad media - superior técnica y tecnológica¹⁷

Gráfico 1.

Crecimiento de los estudiantes de educación media en programas de articulación y de la continuidad en el programa de educación superior una vez egresan del bachillerato

Por el lado del desempeño académico, el asunto resulta ambiguo. Curiosamente, tanto quienes apoyan el programa como quienes se oponen a él ven en el desempeño un área de alto impacto de la política y refieren a los resultados de las pruebas Saber 11 como evidencia de ello. No obstante, al mirar los resultados de dicha prueba, no hay evidencia sustancial de que haya modificaciones significativas que hablen de un menor ni de un mayor desempeño académico a raíz de la Articulación.

¹⁷ Excluye todos los colegios de articulación con el SENA por considerarse otro objeto de estudio. No obstante, la continuidad en este programa, al menos hasta el año 2005, también era bastante baja (Gómez y otros, 2009).

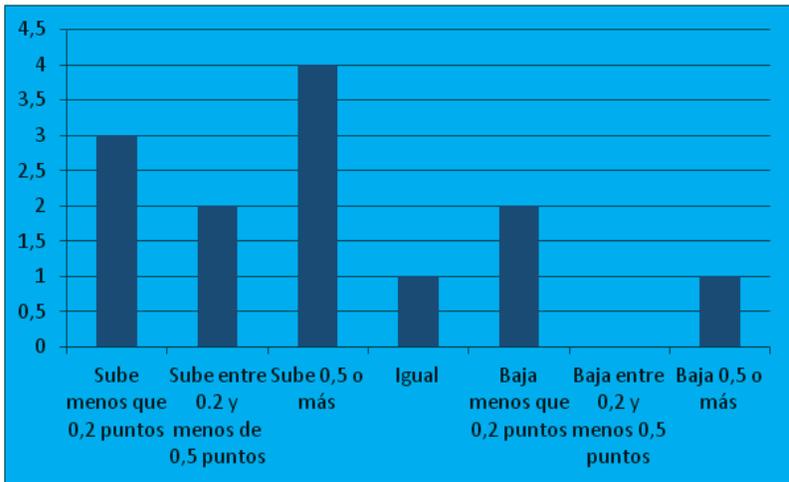


Gráfico 2.

Número de colegios según variaciones en el desempeño del las pruebas Saber 11 a partir de la implementación de la articulación

Teniendo en cuenta lo anterior, la pregunta que se puede plantear aquí es acerca de los efectos no esperados que tiene entonces esta política sobre los estudiantes de la educación media. La respuesta que encontramos apunta a su disciplinamiento para prepararlos para la experiencia social de la educación superior¹⁸. A través de mecanismos de ejercitación como la extensión de la jornada, el aumento de la carga académica y la transición a formas de evaluación que se consideran más exigentes, los jóvenes empiezan a administrar de otra manera el tiempo y a percibir aquella como una práctica necesaria para adaptarse a la educación superior. Desde esta perspectiva, los estudiantes aprecian el programa como una experiencia útil para el aprestamiento a lo que creen que les puede exigir la lógica universitaria.

Sin embargo, la tecnología no es totalmente eficiente, en la medida en que deja ver a los estudiantes su arbitrariedad y ausencia de propósito, en tanto los programas que se ofrecen a los

¹⁸“métodos que permiten el control minucioso de las operaciones del cuerpo, que garantizan la sujeción constante de sus fuerzas y les impone una relación de docilidad-utilidad” (Foucault, 1998, p. 141).

jóvenes no les resultan interesantes. Es en este punto en el que los estudiantes cuestionan la pertinencia del programa para la producción de su subjetividad, o de su “proyecto de vida”, pues su oferta no forma parte de sus expectativas a futuro.

Por otro lado, los y las estudiantes ven limitaciones en esta práctica, en la medida en que no les ofrece lo que consideran debería proveerles la enseñanza media, esto es, algunos contenidos académicos que requerirán para poder responder a otras tecnologías de evaluación que operan de forma concomitante con la Articulación, es decir, el examen de Estado Saber 11, y de las cuales depende su posterior inserción en la universidad.

En resumen, estos sujetos están siendo objeto de una moratoria social, entendida como su preparación para el mundo adulto. No obstante, en las decisiones que atañen a esa preparación se les excluye, pues no se tiene en cuenta sus expectativas y necesidades frente a ese panorama futuro.

PARA QUÉ NO SIRVE LA ARTICULACIÓN: SUS DESECHOS

La ineficacia de esta política no radica solamente en la forma técnica en la que enfrenta su objetivo, esto es, el “matrimonio IES-colegio”, sino en los problemas estructurales de la educación superior tanto en la ciudad como en el país, los cuales no son posibles de solucionar con soluciones de tecnología tan suave como la Articulación, ni con simples ajustes marginales a esta. Los problemas que aquejan a la educación superior ameritan una intervención pública más profunda que no cometa los mismos errores de la Articulación y que podrían sintetizarse de la siguiente manera:

1. La Articulación no logra encontrar una solución para la escasez crítica de cupos en la educación superior, particularmente de cupos públicos. Pretender que los cupos de educación superior sean ampliados bajo la responsabilidad de los colegios públicos y sus docentes, como lo hace esta política, termina creando un problema mayor, pues demanda una reconversión de esas instituciones hacia un propósito para el

que no fueron creadas y que difícilmente pueden cumplir. Esta situación se torna más compleja cuando esos cupos que se pretenden crear terminan dirigidos al sector privado, pues efectivamente se genera la sensación de que el Estado está sirviendo como instrumento a los particulares para la captación de clientes¹⁹.

2. Tampoco alcanza la Articulación para generar un real sistema de educación superior en el que los estudiantes tengan verdadera movilidad y diversidad de opciones. Así, una política que se enmarcó en la igualdad de oportunidades, que en principio debería incluir el derecho a la disponibilidad²⁰, solo logra ofrecer un espectro pequeño de opciones postsecundarias²¹ a cada uno de los estudiantes de sectores populares. De nuevo, esta medida resulta pequeña para la magnitud del problema, que, al igual que el problema de escasez de cupos, señala la necesidad de una transformación profunda de la educación superior.
3. Ciertamente, la Articulación tampoco logra transformar el estatus y calidad de la educación técnica y tecnológica. Dada la indefinición de estos tipos de educación, esta medida termina empatando dos niveles igualmente difusos, lo que no augura un buen matrimonio.

Por todo lo anterior, no resulta posible que la Articulación sirva para ampliar el acceso a la educación superior; y es aun más dramático que tampoco está sirviendo para la también prometida transformación de la educación media.

19Se habla de “sensación”, pues no resulta cierto que haya una alta captación de clientes en tanto pocos estudiantes continúan en los programas articulados.

20Facultad de las personas de exigir las suficientes instituciones, cupos y diversidad de opciones para que puedan acceder al sistema educativo cuando quieran hacerlo, a una edad considerada adecuada para ello y sin discriminación alguna (Pinilla, 2006).

21Máximo tres programas en el mejor de los casos.

El debate en torno a la identidad de esta media se resolvió intentando convertirla en un primer nivel de la educación superior técnica y la tecnológica. De esta manera, se obvió la discusión en torno a los objetivos formativos propios de la enseñanza media y su función en la equidad educativa.

Para finalizar la respuesta a la pregunta “para qué no sirve la articulación” habría que decir que las reformas a la educación media resultan indispensables para construir mayores niveles de equidad educativa, pero son insuficientes para los jóvenes de sectores populares, si no se ofrecen, además, oportunidades diversas y de calidad de formación terciaria pública, así como oportunidades de empleo digno y programas de intermediación dirigidos a ellos, todo lo cual de ningún modo depende de la escuela. En otras palabras, ni la Articulación, ni cualquier otro tipo de reforma sobre la media, por sí misma va a lograr que se solucione el complejo problema de vulnerabilidad de los jóvenes de sectores populares, aunque este nivel educativo sí sea clave para avanzar en ese sentido.

PARA QUÉ PODRÍA SERVIR LA ARTICULACIÓN: EL RECICLAJE

La articulación también trajo consigo consecuencias imprevistas menos negativas que las anteriormente mencionadas. En ese orden de ideas, en términos generales, la entrada a la agenda pública del tema de la educación media y la transición de los jóvenes a la educación superior es una ganancia enorme en esta materia que se le debe en buena medida a la Articulación.

En términos más particulares, aunque el disciplinamiento de los jóvenes para ejercitarlos hacia las exigencias de la educación superior no es deseable, esta función latente sí podría ser intencionalmente reconvertida a una experiencia de orientación socio-ocupacional de los estudiantes que incluya el aprestamiento para la experiencia social de la educación superior, como una práctica de exploración y reflexión y no como un adiestramiento del cuerpo y la mente. Ayudar a los jóvenes a comprender y desarrollar habilidades para enfrentar los cambios que implica iniciar la educación

superior es un objetivo sumamente valioso dentro del marco de la enseñanza media, que debe ser parte de la comprensión y capacidad de juicio de las ofertas en educación postsecundaria, clave en el proceso de mostrar a los estudiantes distintas posibilidades de construir sentidos de vida diversos.

Así mismo, si el objeto de la articulación deja de ser la continuidad y disciplinamiento en un programa específico de educación superior, las alianzas y el diálogo entre los colegios y la IES no tendrán necesidad de ser “monogámicas” sino que podrán ser múltiples, transitorias y adaptadas a las necesidades y expectativas del colegio. Las IES pueden ser un gran aporte a los colegios en términos de fortalecer sus procesos pedagógicos y disciplinares. Ello permitiría a las escuelas tener mayor autonomía en seleccionar sus asesores y promover un mejoramiento más autónomo del proyecto educativo institucional.

De tal manera, antes de “tirar el niño con el agua sucia” conviene hacer un proceso de reflexión sobre esta experiencia que permita pensar más en las posibilidades y fines de la educación media sin desperdiciar el esfuerzo y aprendizajes de todos los actores que han puesto empeño y compromiso en este proceso.

REFERENCIAS

- Aguerrondo, I. & Xifra, S. (2002). *La escuela del futuro. Cómo piensan las escuelas que innovan*. Buenos Aires: Papers Editores.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008). Resolución 480 de 20 de febrero de 2008. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30477>
- Bacharach, S.B. & Mundell (1993). Organizational Politics in Schools: Micro, Macro, and Logics of Action. *Educational Administration Quarterly*, 29 (4), 423 - 452.
- Ball, S. (1989). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Madrid: Paidós/MEC.
- Banco mundial. (2007). *Ampliar oportunidades y construir competencias para los jóvenes. Una agenda para la educación secundaria*. Bogotá: Banco Mundial - Ediciones Mayol.
- Bardisa, T. (1997) Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares. *Revista Iberoamericana de Educación*, 15.
- Clark, B. R. (1983). *Higher Education System in Cross National Perspective*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Cohen, M., March, J. & Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1-25.
- Cusick, P. (1981). A Study of Networks Among Professional Staffs in Secondary Schools. *Educational Administration Quarterly*, 17 (3), 114-138
- Foucault, M. (1998). *Vigilar y Castigar. El nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.
- Gómez, V., Díaz C. & Celis, J. (2009). *El puente está quebrado: Aportes a la reconstrucción de la educación media en Colombia*. Bogotá: Unibiblos.
- Hedstrom, P. (2006). Explaining Social Change: An Analytical Approach. *Papers*, 80, 73-95.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: HarpersCollins.
- Levine, C. (1985). Where Policy comes from: Ideas, Innovation and Agenda Choices. *Public Administration Review*, 255-258.

- Pinilla, P. (2006). *El derecho a la educación. La educación en la perspectiva de los derechos humanos*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación-USAID.
- Secretaría Distrital de Educación - SED (2004). *Plan sectorial de educación: Bogotá una gran escuela*. Bogotá: SED
- Secretaría Distrital de Educación - SED (2009). *Lineamientos para la articulación entre la educación media y superior en Bogotá*. Bogotá: SED.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, 1-19.