

**LÍMITES Y ALCANCES PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE
DESERCIÓN ESCOLAR. CASO: POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN 2010-2014
EN IBAGUÉ (TOLIMA).**

**XIMENA ANDREA MORENO GARCÍA
AVRIL CAROLINA PENAGOS DELGADO**

**Trabajo de grado como requisito parcial para optar el título de
Político**

**DIRECTOR
OSCAR GIOVANNI PARRA MUÑOZ
Magister en Territorio, Conflicto y Cultura**

**UNIVERSIDAD DEL TOLIMA
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y ARTES
PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
IBAGUÉ - TOLIMA
2017**

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TRABAJO DE GRADO.

PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y ARTES.

UNIVERSIDAD DEL TOLIMA.

FECHA: 08/ 02 /2018 HORA: 10:10am LUGAR: Auditorio Facultad de Ciencias Humanas y Artes

ESTUDIANTE: AVRIL CAROLINA PENAGOS DELGADO y XIMENA ANDREA MORENO GARCIA

DOCUMENTO DE IDENTIDAD: 1.110.510.939 Y 1.110.556.542

TÍTULO DEL TRABAJO DE GRADO: "LÍMITES Y ALCANCES PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESERCIÓN ESCOLAR. CASO: POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN 2010-2014 EN IBAGUÉ (TOLIMA)"

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO: OSCAR GIOVANY PARRA


FIRMA: 

INTEGRANTES DEL JURADO EVALUADOR:

-NOMBRE: MIGUEL ANTONIO ESPINOSA RICO

FIRMA: 

-NOMBRE: JULIAN ANDRES CUELLAR ARGOTE

FIRMA: 

-NOMBRE: ALEXANDER AVILA MARTINEZ

FIRMA: 

CALIFICACIÓN OTORGADA: TRES PUNTO OCHO (3.8)

DISTINCIÓN SOLICITADA: APROBADA

DILIGENCIADO POR: 

FIRMA: 

Agradezco principalmente a Dios por concederme este logro, le dedico con todo cariño la presente monografía a mi madre Mary Delgado quien ha sido un pilar fundamental en mi formación profesional gracias por brindarme consejos, los recursos y por sentar en mí las bases de responsabilidad y deseos de superación. A mi tío Enrique Delgado quien fue como un padre para mi le agradezco el apoyo moral y académico que me brindó, gracias a mis queridos amigos Daniela Ortiz, Marisol Duque, Mayra Arango, Ximena Moreno, Ofelia Saavedra, Camila Sánchez, Oscar Zapata, Carolina Chacón, Leonardo Castro y Andreid Montoya por compartir alegrías y ser un apoyo en los momentos difíciles.

Avril Carolina

Recuerdo con cariño la imagen de mi padre leyendo una de sus varias obras a media noche acompañado de un tinto y un cigarro, gracias por ese primer recuerdo que marco mi vida y la guio por el camino de la lectura, agradecer también a mi madre y hermanos que aunque estuvieron un poco ausentes me apoyaron de acuerdo a sus posibilidades, a mis queridos amigos Jorge Sabogal, Juan Pablo Sánchez, Avril Delgado, Richard Silva, Juan Luis Rincón, Ofelia Saavedra, Alejandra Sandoval y Juan Rada por convertirse en una verdadera familia durante la realización de mis estudios profesionales, le agradezco especialmente a Alejandro Delgado por todo su amor y entrega incondicional para que culminara esta etapa importante de mi vida.

Ximena Andrea

AGRADECIMIENTOS

A nuestro director de monografía Oscar Giovanni Parra Muñoz por guiar esta investigación con su conocimiento y compromiso, a la profesora Martha Lisbeth Alfonso Jurado por incentivar en nosotras el interés hacia el campo de las Políticas Públicas, y a el profesor Alexander Ávila por su acompañamiento en este proceso investigativo

CONTENIDO

INTRODUCCION	10
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	13
2. JUSTIFICACIÓN.....	15
3. OBJETIVOS.....	16
3.1. OBJETIVO GENERAL	16
3.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS	16
4. DISEÑO METODOLOGICO	17
5.CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, EUCACIÓN Y DESERCIÓN ESCOLAR	18
5.1. CONCEPTUALIZACIÓN SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS, EDUCACIÓN Y DESERCIÓN ESCOLAR.....	18
5.2. POLÍTICAS PÚBLICAS.....	18
5.3. EDUCACIÓN.....	24
5.4. DISTINCIÓN ENTRE POLÍTICA Y POLÍTICA PÚBLICA	31
5.5. ABORDAJE, ENFOQUES DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	35
6. COMPOSICIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO EN COLOMBIA	37
6.1. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PUBLICA EDUCATIVA EN COLOMBIA (BREVE BARRIDO HISTORICO) DECRIPCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL EDUCATIVA 2010-2014.....	38
7.CARACTERIZACIÓN DE LA DESERCIÓN ESCOLAR EN EL NIVEL MEDIO EDUCATIVO EN EL MUNICIPIO DE IBAGUÉ 2010-2014.....	49

7.1. PROCESO DE LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	49
7.2. IMPACTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL EDUCATIVA 2010-2014 EN EL MUNICIPIO DE IBAGUÉ.....	61
8. LÍMITES DE LOS ENFOQUES DE EVALUACIÓN DESDE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	68
8.1 LÍMITES DESDE EL ENFOQUE ECONOMICO.....	69
8.2 LÍMITES DESDE EL ENFOQUE ADMINISTRATIVO GERENCIAL.....	70
8.3 LÍMITES DESDE EL ENFOQUE POLÍTICO INTEGRAL.....	71
9. CONCLUSIONES	74
RECOMENDACIONES.....	77
REFERENCIAS	80
ANEXOS	85

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Población en edad de ingresar a la educación media por fuera del sistema educativo 2010-2014 en el departamento del Tolima	51
Tabla 2. Matricula consolidada rural y urbana en el departamento del Tolima en el nivel de educación media 2010-2014	54
Tabla 3. Cobertura bruta, matrícula y población en edad escolar en el nivel medio educativo 2010-2014 en el municipio de Ibagué	56
Tabla 4. Repitencia y deserción escolar en el nivel medio en el Municipio de Ibagué 2010-2014	57
Tabla 5. Factores asociados a la deserción escolar en el municipio de Ibagué, según encuesta nacional de Deserción Escolar, del Ministerio de Educación	58

RESUMEN

Entre los años 2010-2014 en Colombia se da el proceso de implementación y ejecución de la Política Pública de Educación Nacional implementado y desarrollado bajo el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón. Esta política educativa se enfoca en aspectos como: la deserción escolar, cobertura, calidad educativa, acceso y permanencia de los estudiantes en el sistema educativo entre otros. Así, la presente investigación se propone proporcionar al lector una mirada sobre los límites y alcances que tuvo dicha política pública educativa en lo que corresponde al municipio de Ibagué, usando como herramienta principal algunos enfoques de evaluación del campo de la política pública.

El ejercicio se realizó desde una perspectiva cualitativa y cuantitativa de análisis descriptivo y documental, en la que se propuso relacionar la información obtenida en función de los enfoques de la investigación.

Palabras Clave: Política- Política Pública - Educación- Deserción Escolar

ABSTRACT

Between 2010-2014 in Colombia the process of implementation and execution of the Public Policy of National Education is implemented and developed under Juan Manuel Santos Calderón government. This educational policy focuses on aspects such as: School dropout, coverage, educational quality, access and permanence of students in the education system among others.

The aims of this investigation are to provide the reader both a look to the limits and the significance especially in Ibagué and highlighting some assessment process of Public Educational Policy.

This exercise attempts to demonstrate a quantitative and qualitative perspective with a descriptive analysis documentary in order to focus the data obtained into the research approaches.

Keywords: Politics- Public Policy- Education- School Dropout

INTRODUCCIÓN

El lector que se acerque a la presente monografía encontrará una investigación que nació con una intención evaluativa pero que en la práctica reorientó sus objetivos a mostrar los límites y alcances que en materia de evaluación tiene la política pública de educación para el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2014) en materia de deserción escolar para el municipio de Ibagué en el departamento del Tolima. La investigación como se mencionó se circunscribe en el tema de políticas públicas, como uno de los temarios de aprendizaje de la ciencia política y el cual desarrolla una amplia gama de capacidades y de inserción en lo laboral.

Así, en un primer momento el lector se encontrará con el anteproyecto de investigación el cual estará conformado por los objetivos, marco teórico, justificación y los demás aspectos que propician una contextualización de la investigación. Por otro lado, el problema identificado, se justifica la investigación mencionando la ausencia de investigaciones evaluativas hacia las políticas educativas en materia de deserción escolar.

Por otro lado, la sustentación teórica de la presente monografía va estar encaminada a autores clásicos y representativos de las políticas públicas como se observará en el desarrollo del capítulo 1 principalmente, en donde abordamos autores tales como André Noel Roth, Surel, Muller, Meny & Thoening, entre otros. Vale mencionar que nuestro autor principal en este tema fue Andre Noel Roth y su enfoque procesual para las políticas públicas. A su vez, retomamos en el capítulo 1 la discusión entre política y política pública, pues se parte de la pertinencia de resaltar esa relación existente, como temario para la ciencia política, al ser una disciplina que se preocupa entre otras cosas, por el poder existente entre aspectos cotidianos como lo es las políticas públicas como respuesta a los problemas identificados como prioritarios en la sociedad.

Como podrá observar el lector, la tesis tiene gran parte de su extensión dedicada a definir aspectos teóricos como la educación y hacer la contextualización histórica del desarrollo de la misma en Colombia, evidenciando los planes de desarrollo y los planes decenales de educación como herramientas que confieren importancia al tratamiento de políticas educativas que propendan a una mejor calidad de la misma.

Como se mencionó anteriormente y con el ánimo que el lector sepa el recorrido que tendrá la presente investigación, ésta se compone por 2 capítulos en los cuales se desarrollará el grueso de la misma y un tercer capítulo en donde se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones para las instancias institucionales. Nuestro interés es evidenciar que a pesar de los mecanismos institucionales expresados en políticas públicas, éstas se están quedando cortas para evaluar el tratamiento de la deserción escolar y es necesario identificar rutas para mitigar estas dificultades.

Ésta será la discusión que se dará en el capítulo número 2, en donde se mostrarán algunos datos otorgados por la Secretaria de Educación de Ibagué desde los cuales se evidencian los temas de cobertura y de matrícula en básica media para los años 2010-2014.

Señalamos en todo el desarrollo de la investigación una falla estructural en cuestión de recolección de información por parte de las entidades públicas, pues no tienen a disposición los datos disponibles en tema de educación, y mucho menos estos datos están disponibles para el acceso público lo cual expresa una falla de la gestión y de los enfoques administrativo, económico y de política integral expresados en el capítulo número 1.

Para el desarrollo de la investigación nos encontramos con algunas dificultades en cuanto a recolección de la información, lo cual implicó tener que utilizar instancias legales para que los diferentes entes institucionales nos proveyeran información referente al tema de indagación.

Como metodología usamos una metodología cualitativa, apoyada igualmente en insumos cualitativos. El trabajo a exponer tiene por un lado un alcance descriptivo sobre todo desde la fundamentación documental, la cual fue el principal insumo de recolección de datos, lo anterior debido a los mencionados límites para el acceso a información que pudiesen darle un mayor alcance evaluativo. Sin embargo, desde el alcancé propositivo del documento, se espera se haga visible el esfuerzo por realizar un trabajo de investigación que haga explícitos los límites para una evaluación de la política pública de deserción escolar en la ciudad de Ibagué desde los enfoques reseñados.

Sin más, esperamos que el lector encuentre en esta investigación aportes al campo de la ciencia política y se motive a realizar investigaciones que enriquezcan esta relación entre política y políticas públicas, sobre todo partiendo de reconocer los posibles límites que en este campo tienen los estudios de corte evaluativo.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La problemática de la deserción escolar puede considerarse como uno de los factores que reflejan la precaria situación que atraviesa el sistema educativo colombiano y las instituciones que éste mismo ha dispuesto como ente responsable. Es preciso señalar que la constitución política de Colombia establece a la educación como un derecho fundamental para todos los ciudadanos, tal cual como se consagra en el Artículo 67 donde se indica que “La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.”(Colombia, 1991).

Por otra parte, es importante traer a colación la definición de educación aportada en la conferencia internacional de educación realizada en Jomtien, donde se estipula que “la educación es un derecho fundamental de todos, hombres y mujeres, de todas las edades y en el mundo entero” (UNESCO, 1990, pág.7) de modo que contribuye al crecimiento autónomo de la persona para mejorar su calidad de vida debido a que se estaría generando un avance de los países en distintos aspectos como: el económico, el cultural, el científico y el social; también se busca que la educación sea una herramienta indispensable en la solución y prevención de conflictos internos de diversa índole ya que es formando personas más aptas e integrales en las distintas áreas del conocimiento, que se puede gestar un modelo propio y adecuado de ciudadanía.

Los gobiernos de igual forma disponen de herramientas políticas, administrativas y jurídicas como lo son las políticas públicas, las cuales se encargan de intervenir una problemática social específica. En lo relacionado con la materia educativa las denominadas políticas públicas sectoriales tienen la función de llevar a cabo: programas, procedimientos y proyectos relacionados con competencias institucionales. Una de las problemáticas más acuciantes en materia educativa, es la referida a la deserción escolar, la cual, según el Ministerio de Educación Nacional es entendida como “la interrupción o

desvinculación de los estudiantes de sus estudios. Es un evento que aunque le ocurre al niño tiene causas y consecuencias en las instituciones educativas, las familias o el sistema educativo” (MEN, 2009). En el año 2016 se identificó que cerca de 319 mil niños y adolescentes (el 3,07 por ciento del total de la matrícula nacional, que es de 10'381.403) desertaron de sus colegios, lo cual es una cifra preocupante si bien se reconocen avances en la materia en las última década (El Tiempo, 2016).

En cuanto al departamento, se percibe que los estudios realizados sobre deserción escolar no son precisos en lo correspondiente al Departamento del Tolima y sobre todo a la ciudad de Ibagué. La mayoría de estudios se encuentran en otras ciudades del país y principalmente abordan los factores que influyen para que surja la deserción, como por ejemplo las condiciones económicas y sociales que obstaculizan la superación de los estudiantes en cuanto a educación y además de las tendencias causales que maximizan la existencia de dicho fenómeno. De igual manera, se evalúa qué tan distante se mantiene la educación de su propio contexto social y a la vez, qué papel juega la educación en la sociedad y como está se desenvuelve, allí la política educativa juega un papel protagónico.

Desde lo planteado anteriormente, surge como interrogante inicial el siguiente ¿Cuál ha sido el impacto de la Política Pública Nacional Educativa correspondiente al primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos Calderón en lo que respecta a la deserción escolar del nivel medio educativo en el Municipio de Ibagué entre los años 2010-2014? Las dificultades que la propia gestión pública tiene para recolectar, organizar y principalmente exponer los datos sobre deserción escolar, llevo a reorientar la pregunta en la siguiente dirección: ¿Cuáles son los límites y alcances para la evaluación de la política pública de deserción escolar, caso Política Pública de Educación 2010-2014 en Ibagué (Tolima)?.

2. JUSTIFICACION

Las investigaciones evaluativas hallan su pertinencia en la posibilidad de “aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas (y/o programas y/o proyectos), y para la rendición de cuentas al público y/o a quienes han aportado los recursos utilizados” (Feinstein, 2006, pág. 25). Sin embargo, el logro de dichos objetivos suele estar sujeto a contingencias que imposibilitan una coherente evaluación desde sus respectivos enfoques.

En el caso de la política pública de deserción escolar del presidente Juan Manuel Santos, esta fue identificada como: Plan Sectorial 2010–2014, y entre sus principales logros tuvo el haber reducido la deserción hasta un 3,8%, lo cual es una cifra alentadora teniendo en cuenta el 8% en el cual estaba en el año 2002. Sin embargo, en el nivel departamental y municipal, no es fácil llegar a identificar las variables asociadas al éxito o fracaso de esta política, debido a la incapacidad de la gestión pública de sistematizar, articular y exponer de manera pública la información necesaria para los diferentes tipos de evaluación que la administración pública requiere.

De lo anterior se desprende la pertinencia de identificar de manera sistemática, que posibilidades y límites se encuentran para realizar ejercicios de evaluación en el caso de una materia tan delicada para el desarrollo de una sociedad como lo es la problemática de la “deserción escolar”. Teniendo en cuenta los recursos asignados y la pertinencia social de esta materia, se hace importante mostrar hasta qué punto cuenta la academia con herramientas de análisis y reflexión sobre la función pública que permita hacer evaluaciones coherentes y constructivas sobre la toma de decisiones.

El valor teórico de este ejercicio se deriva de la posibilidad de poner a prueba las teorías y enfoques que pretenden evaluar la política pública, pero que presuponen unas condiciones de acceso a la información que no siempre son posibles de lograrse y sobre

las cuales es necesario reflexionar para identificar alternativas teóricas y operativas de evaluación.

4. OBJETIVOS

4.1 OBJETIVO GENERAL

Identificar límites y alcances para la evaluación de la política pública educativa en relación con la deserción escolar en la educación media del municipio de Ibagué en el periodo 2010-2014.

4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar el edificio teórico de las políticas públicas y la evaluación de la política pública desde los presupuestos enfoques teóricos.
- Establecer el marco normativo y los principales objetivos de las principales políticas nacionales, departamentales y locales en materia de deserción escolar.
- Proponer soluciones frente a los límites y alcances identificados para el logro de los ejercicios de evaluación.

5. DISEÑO METODOLÓGICO

5.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN.

Según los objetivos planteados en el estudio son de tipo descriptivo y exploratorio en tanto propone señalar límites y alcances en materia de evaluación de política pública, siendo este un terreno académico poco estudiado desde la ciencia política regional.

5.2 ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN.

El enfoque es principalmente cualitativo en tanto los datos son analizados y expuestos de forma que se permita su comprensión. Sin embargo, el uso de fuentes estadísticas es un complemento a este ejercicio que permite ver la expresión y evolución numérica del fenómeno.

5.3 RUTA METODOLÓGICA.

A continuación se detallan los pasos de elaboración del presente proyecto:

- a. En primera medida se realizó la revisión documental de la política pública de educación nacional del primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos en el intervalo de los años 2010-2014. A su vez, de la política pública de educación departamental del Tolima o municipal establecida para estos años. Esto con la finalidad de conocer qué aspectos se planteaban en estas políticas públicas, si éstas hacen mención acerca de reducir los índices de deserción o motivar más la educación en la población.
- b. En segunda medida se consultaron indicadores estadísticos, datos que nos permitan observar el nivel de deserción escolar en Ibagué, para ello nos remitimos a la secretaría de educación municipal, algunos entes públicos como la alcaldía o la gobernación.

- c. Vale mencionar que transversal a la recolección de datos, se debe ir haciendo el sustento teórico, definir categorías y asimismo, se sistematizaron los datos encontrados y expuestos en el documento final.

6. CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, EDUCACIÓN Y DESERCIÓN.

El presente capítulo tiene como objetivo realizar una pesquisa teórica sobre las categorías de investigación que la monografía adoptará para sí, con la finalidad de generar un diálogo común a la hora de operativizar los diferentes conceptos que serán guía en la presente investigación.

6.1. CONCEPTUALIZACIÓN SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS, EDUCACIÓN Y DESERCIÓN ESCOLAR

A continuación se abordan las definiciones de las categorías conceptuales que la investigación requiere para fines explicativos e interpretativos. Vale aclarar que este acápite no pretende abordar la totalidad de todas las definiciones disponibles, sino mostrar en breve algunos autores que las han definido y adoptarlas para esta monografía.

6.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

André Noel Roth conocido como uno de los principales teóricos en políticas públicas de Colombia, ha enfocado sus estudios a la comprensión de las mismas y sus características, así como los procesos o fases de su desarrollo.

Según Roth (2006), las políticas públicas son:

El conjunto de herramientas jurídicas, administrativas y políticas que un gobierno asume para intervenir un problema que afecta a una comunidad o grupo social específico, o que representa un asunto público y/o un asunto de interés para el Estado y sus instituciones, y son el enlace entre el Estado, la sociedad y el ciudadano. Estas se constituyen como las

herramientas desarrolladas por el Estado para favorecer y garantizar el cumplimiento y el respeto a los derechos considerados como bienes públicos fundamentales constitutivos de una sociedad democrática (págs. 60, 2).

Este mismo autor, establece un aporte para el análisis de las políticas públicas llamado “enfoque secuencial” o el “ciclo de las políticas públicas”, (*policy cycle*), el cual propone su descomposición en una serie de etapas, fases o de secuencias lógicas: El diagnóstico o identificación del problema, la formulación del programa, toma de decisiones, la implementación del programa, y la evaluación del programa (Roth, 2006, pág. 2).

Siguiendo el proceso secuencial del autor en mención (Roth, 2009), las fases de la política pública son:

- La identificación de un problema: el sistema político advierte que un problema exige un tratamiento y lo incluye en la agenda de una autoridad pública.
- La formulación de soluciones: se estudian las respuestas, se elaboran y se negocian para establecer un proceso de acción por la autoridad pública.
- La toma de decisión: el decisor público oficialmente habilitado elige una solución particular que se convierte en política legítima.
- La ejecución del programa: una política es aplicada y administrada sobre el terreno. Es la fase ejecutiva.
- La terminación de la acción: se produce una evaluación de resultados que desemboca en el final de la acción emprendida.

Otra definición es la otorgada por Pierre Muller, quien precisa a “la política pública como un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global”. El objeto de una política pública es la gestión de una relación global-sectorial, que de manera abreviada se anotara como RGS (2011, pág. 22). “Solamente, se genera una política pública cuando una autoridad política local o nacional intenta, a través de un programa de acción coordinado, modificar el ámbito

cultural, social o económico de actores sociales, considerados en general dentro de una lógica sectorial” (2011, pág. 24).

Para autores como Meny y Thoening una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico. Es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Meny y Thoening, 1989).

De igual forma, Raúl Velásquez (2009), señala que la política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e Instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velasquez, 2009, pág. 8).

Velásquez (2009), observa la política pública bajo cuatro elementos: como un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos; proceso adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares; proceso encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática y como parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. La política pública no es un acto reflejo; es un proceso intencional mediante el cual las autoridades públicas, con la eventual participación de los particulares, definen una situación como problemática que debe ser intervenida, establecen ciertos objetivos y seleccionan e implementan determinados instrumentos para alcanzarlos. Cualquier definición que ignore la vocación teleológica de la política pública será incompleta (Velasquez, 2009, pág. 17).

Para Martha Herrera y Raul Infante (2004), la política pública es “un proceso en el que intervienen diversos sectores sociales que compiten por los recursos del Estado; en general, obedece a consensos y disensos entre los grupos sociales y en su formulación y ejecución siempre subyacen disputas políticas. En concreto, es el producto de

tensiones sociales entre el proyecto dominante, o sea, quien se encuentra facultado legalmente para la toma de decisiones políticas, los grupos sociales que presentan demandas alternativas y diversos actores del contexto internacional” (Herrera & Infante, 2004, pág. 77).

Por otro lado, existe un consenso relativo por parte de los politólogos y los sociólogos, en definir la naturaleza y los límites de las políticas públicas. Se le atribuyen, generalmente, las siguientes características siguiendo a Many y Thoening (1989)

- Un contenido. La actividad pública se identifica bajo la forma de una sustancia, de un contenido. Se movilizan los recursos para generar resultados o productos. Estos productos (outcomes) son los que el analista examina como un problema de investigación para la acción, y resultan de un proceso de trabajo y de acción.
- Un programa. Detrás de un acto, detrás de tales o cuales actividades existe un marco más general en el que se integran este acto, estas actividades; por ejemplo, mediante su actividad
- Una orientación normativa. Se presupone que la actividad pública no es la resultante de respuestas aleatorias sino, al contrario, la expresión de finalidades y de preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir; de las que es responsable.
- Un factor de coerción. La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental. En otras palabras, éste posee una legitimidad que es la de la autoridad legal o ejerce una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza. Por ello el acto público se impone.
- Una competencia social. Por último, una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados.

Referente a las tipologías de las políticas públicas, no parece existir una buena tipología en abstracto, esta depende del uso o enfoque que el analista le otorgue. Las tipologías

más corrientemente utilizadas en los estudios sobre políticas públicas son las que clasifican la acción pública en función de la teoría del cambio social que la estructura. Many y Thoening distinguen 4 tipos de políticas públicas:

- Política reglamentaria: es una acción pública que consiste en dictar normas autoritarias que afectan el comportamiento de los subordinados.
- Políticas distributivas: Una política distributiva es una acción mediante la cual el poder público concede una autorización a casos particulares especialmente designados.
- Política redistributiva: consiste en que el poder público dicta criterios que dan acceso a ventajas, y este acceso no se otorga a casos o sujetos designados especialmente, sino a clases de casos o de sujetos. El ejemplo típico es el de la seguridad social. El Estado dicta las condiciones (edad, situación económica, etc.) para que las personas se puedan beneficiar de una cobertura social.
- Política constitutiva: se traduce en que la acción pública define las reglas sobre las normas o acerca del poder

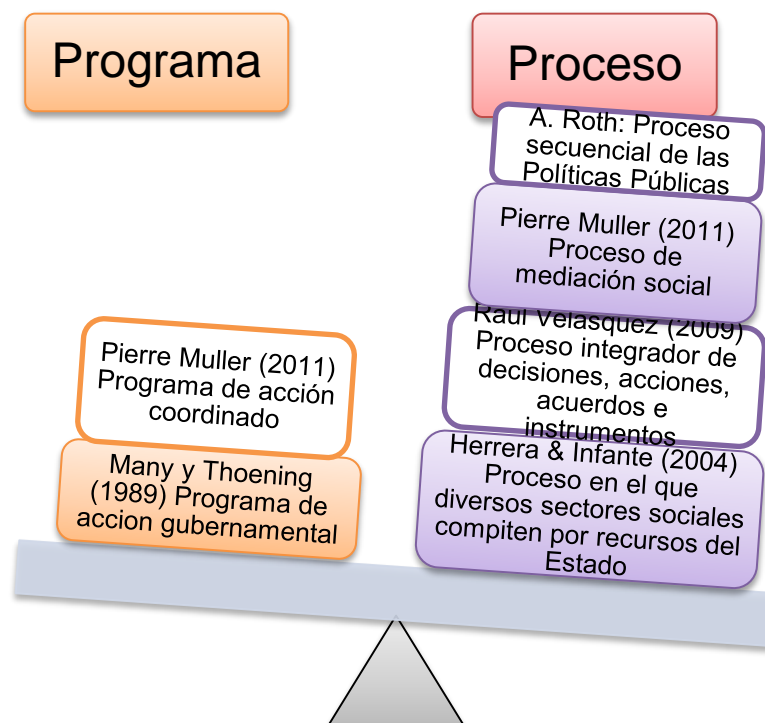
En relación con el sistema político, el ambiente de la política pública está conformado por diversos elementos; entre ellos, el sistema político dentro del cual se forma y que está integrado por el ordenamiento jurídico, por las organizaciones públicas y por las comunidades que se benefician o se ven afectadas por la política misma. (Gavilanes, 2009, pág. 19).

En tal sentido, se logra distinguir frente a las concepciones estipuladas de políticas públicas, que los términos a los que principalmente se hacen alusión son: procesos, acciones gubernamentales, decisiones y resultados donde confluyen una serie de relaciones de poderes así como intereses o tensiones entre actores políticos, sociales y económicos que se enfrentan a panoramas a resolver llenos de poderes en conflicto, opiniones y acciones, que buscan dar respuesta a circunstancias políticas o demandas sociales, cuyos lineamientos se enfocan a la realización de beneficios públicos, en donde

los instrumentos y recursos implementados se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente para la obtención de fines.

Mencionado todo lo anterior, se procede a continuación a presentar las diferentes definiciones de políticas públicas agrupadas en la gráfica 1, haciendo alusión a aquellas tomadas como proceso y como programa, esto con la finalidad de dar claridad al lector a la hora de diferenciar los postulados de cada autor.

Figura 1: Políticas públicas como proceso y como programa



Fuente: Autor con base en Roth (2996), Muller (2011), Velasquez (2009) Herrera & Infante (2004), Many y Thoening (1989).

Como se puede observar en el gráfico 1, hay cuatro autores referenciados que toman las políticas públicas como un “proceso” acompañado de actores sociales y el Estado, por medio del cual se da gestión a los problemas de una sociedad y que a la vez está acompañado de decisiones y acciones en el cual intervienen recursos principalmente del Estado. Vale mencionar que si bien estos autores mencionan la palabra proceso en medio de sus definiciones, entrelineas también mencionan el desarrollo de las políticas

públicas por medio de programas, este es el caso de Pierre Muller (2011), Many & Thoening (1989) y Roth (2006), este último hace alusión a los programas intrínsecamente en su propuesta de enfoque secuencial.

Para el desarrollo de la presente investigación se tomarán las políticas públicas siguiendo el enfoque secuencial planteado por André Noel Roth (2006), quien divide el desarrollo de las mismas a partir de fases, y por otro lado, se toman los planteamientos abordados por Pierre Muller (2011), quien señala que las políticas públicas son un proceso de mediación social, cuyo objetivo es modificar un determinado ámbito de acción de actores sociales establecidos dentro de un sector o territorio específico.

Se hace la aclaración que el enfoque procesual o secuencial al que se hace alusión para la elaboración de la presente tesis, tiene que ver con la revisión de la política pública educativa 2010-2014 y su impacto en la ciudad de Ibagué, en ningún momento se pretende aplicar este enfoque para una supuesta recomendación y diseño de política pública educativa, pues se escapa a los fines descriptivos de la tesis. Ahora bien, a continuación se argumenta por qué la elección de tomar las políticas públicas siguiendo el enfoque procesual o secuencial:

Las ventajas de apelar al ciclo pueden enunciarse así (Del Castillo y Méndez y Knoepfel y otros, citado en (Ejea, 2015): 1. Proporciona una visión de conjunto del proceso al tiempo que 2. Reduce su complejidad; permite en cada etapa 3. Identificar actores, 4. Clarificar distribución de funciones y responsabilidades, 5. Identificar retos, 6. Emplear una variedad de herramientas analíticas y 7. Enfoques disciplinarios, 8. Detectar errores y lagunas y 9. Facilitar la retroalimentación (Ejea, 2015, pág. 4)

6.3 EDUCACIÓN

A continuación se presentará una breve definición de lo que se considera como educación, seguido a ello se otorga rápidamente el papel de la educación en la historia y se finaliza mencionando grosso modo la composición del sistema educativo

colombiano. Vale aclarar que no se detiene a hablar sobre la política pública de educación, ya que esta discusión será abordada en el capítulo 2.

En primera medida se define “la educación como un derecho fundamental de todos, hombres y mujeres, de todas las edades y en el mundo entero (...) la educación es una condición indispensable, aunque no suficiente para el progreso personal y social” (UNESCO, 1990).

Según Patricia Canivez señala que:

La educación debe ser la base de las sociedades democráticas, en la medida en que dota a los individuos de los códigos sociolingüísticos necesarios para constituirse como ciudadanos autónomos, puesto que “sin la aptitud para elaborar su propia existencia en conceptos universalmente válidos y comunicables, no hay posición ni opinión propiamente políticas” (Canivez, 2005, pág. 11).

La anterior cita responde a la importancia de la educación como aspecto indispensable en cualquier sistema político, pues consolida ciudadanos libres, autónomos e independientes que se conecten con el mundo externo y den herramientas para una sociedad más incluyente y participativa.

De la misma manera lo mencionaba Leon (2011) al señalar que la educación brinda y presupone una visión del mundo, de la vida, de la mente, una forma de pensar, una concepción del futuro y ante todo una forma de satisfacer las necesidades humanas. La educación perfecciona todas las herramientas para entender el mundo, vivir, crear y descubrirse brindadas por la cultura, la educación universaliza, amplía la concepción del mundo, da al hombre y mujer la capacidad de ir más allá de lo que piensa, siente o vive. La educación es aquella que completa la condición humana del hombre, la que socializa al ser humano y permite que aprenda a vivir en comunidad.

Por otro lado, referente a la historia de la educación se puede decir que la misma ha sufrido cambios y transformaciones en determinados contextos socio-políticos, el más destacado se encuentra ligado a la época de la Ilustración, que marcó un hito importante en la historia de la educación al desligarse de la religión, puesto que eran estas organizaciones quienes se encargaban de la enseñanza. Mediante la Ilustración se impulsa una educación social, que fuese útil al Estado y a la sociedad, "esa educación poseerá una condición homogénea, por lo menos en toda la extensión de un Estado. Pero homogénea no quiere decir igual sino proporcionada al contenido y nivel de los diferentes grupos que integran el país" (Zuluaga, 1995, pág. 10).

Como legado de la Revolución Francesa e impulsada por la ilustración la educación se instaura como servicio público. Pero su ideario no es equiparable a la educación popular, "corresponde a los revolucionarios franceses el mérito de haber elaborado la idea de la educación como servicio público, el principio básico de la educación para todos" (Zuluaga, 1995) , seguido del consenso —aún entre las diversas líneas de educación popular que brotaron en ese entonces— de que el sistema educativo al ser un servicio público, se dirigía a todos los ciudadanos para atender las necesidades de la sociedad y estaría organizado y controlado por el Estado.

Para la autora Zuluaga (1995), en la primera etapa de la Revolución Francesa predomina la concepción de la instrucción gratuita para el pueblo en lo que se refiere a aquellos conocimientos indispensables para todos los hombres, esta conquista quedó consagrada en la Constitución Francesa de 1791. En cambio, en la segunda fase de la Revolución caracterizada por las ideas jacobinas, la educación cobra dimensiones públicas mayores y decisivas. Ya no se habla solamente de la educación elemental sino también de la instrucción sin discriminaciones, la que permite poner fin a las desigualdades entre la ciudad y el campo y las desigualdades económicas que impiden la igualdad ante la ley. Los sistemas educativos del siglo XIX son "un conjunto de instituciones diferenciadas, de ámbito nacional, destinadas a la educación formal, cuyo control e inspección corresponden al Estado y cuyos elementos y proceso están relacionados entre sí. No

obstante, los sistemas educativos no portaban de hecho la igualdad plena de oportunidades para todos los ciudadanos” (Zuluaga, 1995, pág. 13).

6.3.1 La Educación en Colombia. En el ámbito nacional, el sistema educativo colombiano es fruto del mandato constitucional de 1991 que se instituyó por medio de un amplio proceso de concertación y coordinación entre diversos enfoques y tendencias sobre el desarrollo educativo del país, y permitió como resultado la formulación en 1994 de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994). En desarrollo de esta Ley y complementarias a la Ley 30 de 1992 que organiza el servicio público de la educación superior y la Ley 60 de 1993 de Distribución y Competencias y Recursos entre los diferentes ámbitos territoriales del país, se ha producido la reglamentación y normatividad pertinente según los diferentes tópicos, para los niveles educativos y las poblaciones demandantes del servicio educativo.

El servicio educativo colombiano comprende el conjunto de normas jurídicas, los programas curriculares, la educación por niveles y grados, la educación no formal, la educación informal, los establecimientos educativos, las instituciones sociales (estatales o privadas) con funciones educativas, culturales y recreativas, los recursos humanos tecnológicos, metodológicos, materiales, administrativos y financieros, articulados en procesos de estructuras para alcanzar los objetivos de la educación.

En Colombia existen diferentes niveles educativos que conforman la oferta educacional del país:

- Educación formal se imparte en establecimientos educativos aprobados, según una secuencia regular de niveles lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas y conducentes a grados y títulos. Organizada en el nivel preescolar, básico, media y superior, tiene por objeto desarrollar en el educando conocimientos, habilidades, aptitudes y valores mediante los cuales las personas puedan fundamentar su desarrollo en forma permanente (Ministerio de Educación Nacional - (MEN), 2001, pág. 4).

- Educación no formal, tiene por objeto complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos por la educación formal, es ofrecida en el país por cerca de doce mil centros de educación no formal³de muy diversas características, como el Sena. (Ministerio de Educación Nacional - (MEN), 2001, pág. 4).
- Educación informal se define como el ámbito en que se realizan aprendizajes de manera libre y espontánea. Este componente educativo es cada vez mayor, ejerce una fuerte acción educativa sobre la sociedad (Ministerio de Educación Nacional - (MEN), 2001, pág. 4)

La educación formal se organiza en cuatro niveles: Preescolar, Básica, Media y Superior.

- EL PREESCOLAR comprende tres grados, que se prestan en las instituciones educativas del Estado o en las instituciones que establezcan este servicio
- LA EDUCACIÓN BÁSICA es obligatoria y gratuita en los establecimientos del Estado; con una duración de nueve grados comprende dos ciclos: el de educación básica primaria con 5 grados, atiende a niños entre los seis y los diez años y el de básica secundaria con cuatro grados, atiende a estudiantes entre los 11 y los 14 años.
- LA EDUCACIÓN MEDIA comprende los grados 10º 11º. Constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores y tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo. Tiene el carácter de académica o técnica y, a su término, se obtiene el título de bachiller que habilita al educando para ingresar a la educación superior en cualquiera de sus carreras. Marca el límite de la educación obligatoria y en la mayoría de los países les ofrece a los estudiantes su primera oportunidad para comenzar una trayectoria de aprendizaje más personalizada y la posibilidad de buscar áreas de interés nuevas y más variadas. Colombia ofrece dos opciones de aprendizaje principales: una

opción académica y una opción técnica. En la mayoría de los casos, el mismo tipo de institución ofrece ambas opciones y los alumnos estudian la mayoría de las mismas asignaturas, diferenciándose más en el énfasis que en los temas por separado (OCDE/MEN, 2016).

- LA EDUCACIÓN SUPERIOR es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado. La Ley 30 de 1992 organiza el servicio público de la educación superior y lo define como un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral. Se realiza con posteridad a la educación media y tiene por objeto el desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional. (Ministerio de Educación Nacional - (MEN), 2001, pág. 6).

Cabe mencionar que algunos entes supranacionales como la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), señala que la educación contribuye a la cohesión social, la mejora de la salud y el aumento de la participación en aspectos cívicos y democráticos de la sociedad. Así se puede observar en la siguiente cita en donde se manifiesta que se debe “garantizar que la educación y la formación son de gran calidad y que los sistemas educativos son igualitarios puede contribuir al crecimiento y al progreso. Los gobiernos necesitan realizar esfuerzos sostenidos para adaptar y mejorar sus sistemas educativos” (OCDE, 2015, pág. 24).

Relacionando el tema de las políticas públicas con la educación se alude a que según Espinoza (2009) una política educacional se instaure dentro de la agenda pública y se implementa a través de una política pública cuando incluye explícita o implícitamente al menos tres elementos: “una justificación para considerar el problema a ser abordado; un propósito a ser logrado por el sistema educacional; y una teoría de la educación o conjunto de hipótesis que explique cómo ese propósito será alcanzado” (pág. 5).

En pocas palabras estos tres elementos son contenidos si se sigue el enfoque secuencial que presenta Roth (2006). No cabe duda que una política pública de educación debe tener una amplia participación por parte de la sociedad, por ello el Estado debe

ingeniarse y crear espacios de participación donde se tome en cuenta el sector social ámbito de la política pública, además de generar procesos de retroalimentación y diálogo entre los otros sectores de la sociedad como lo son las instituciones educativas en todos los niveles, los gobernantes y las personas encargadas de impartir la educación -los docentes-.

6.3.2. Deserción Escolar. El tema de la deserción escolar es un aspecto que ha ido cobrando fuerza, renombre en los últimos años y espacio en las agendas gubernamentales de las administraciones locales, departamentales y nacionales. Sin embargo, a la hora de indagar y profundizar sobre definiciones, teorías y conceptos que amparen la deserción como constructo teórico, se halla que la deserción escolar no cuenta aún con una teoría reconocida y hasta el momento solo se encuentran definiciones otorgadas por las entidades encargadas de la educación y las plasmadas en investigaciones empíricas de la misma. Una de ellas es la que expone El Sahili & A (2011) quien define la deserción como el desinterés de los alumnos por el estudio, a causa de problemas socioculturales y emocionales que viven.

Por tanto, la intención del presente acápite es proporcionar herramientas conceptuales que permitan comprender la deserción escolar desde su formulación como problemática en los sistemas educativos, por parte de las instituciones encargadas de su abordaje teniendo en cuenta la limitación teórica mencionada.

Así se puede decir siguiendo al Ministerio de Educación Nacional de Colombia que la deserción es definida como la “interrupción o desvinculación de los estudiantes de sus estudios”. Además distingue 3 formas de entender la deserción:

- Según su duración: la deserción puede ser temporal o definitiva. Por temporal, aquella en la cual los niños que abandonan algún curso y al año siguiente pueden matricularse. Mientras, que en el segundo caso los estudiantes que abandonan no retornan al sistema educativo.
- Según su alcance, la deserción del estudiante puede ser del establecimiento educativo o del Sistema educativo en general. Comúnmente no se entiende como

deserción sino como traslado pero debe generar reflexiones a los establecimientos educativos sobre su capacidad para retener a los estudiantes.

- Según la temporalidad, que reconocería el momento (o momentos) de la trayectoria en la que ocurre, podría reconocerse según los niveles educativos en que ocurre: preescolar, primaria, secunda (Ministerio de Educación Nacional de la República de Colombia - (MEN), 2009).

Para ser específicos en cuanto a la situación de la deserción escolar en Colombia, según el MEN (2011) esta es un problema crónico después de finalizar la educación primaria. El punto más débil del sistema educativo es la transición de primaria a básica secundaria, en el momento que un gran número de estudiantes, particularmente en las zonas rurales, comienzan a abandonar el sistema educativo, pero continúa hasta finalizar la educación media. Los factores que causan que los estudiantes abandonen la escuela son varios (embarazos adolescentes, distancia del colegio, pedagogía de los docentes, ambiente escolar, bullying o matoneo, ingresos económicos, etc.) además, se modifican según la región y las zonas-rurales y urbanas.

Se finaliza este apartado mencionando que las sociedades con bajo nivel educativo pueden limitar las capacidades de las economías para producir, crecer e innovar. Invertir pronto en educación de buena calidad hasta la finalización de la educación secundaria es una de las políticas más rentables.

6.4. DISTINCIÓN ENTRE POLÍTICA Y POLÍTICA PÚBLICA

En este acápite se busca explorar la relación que existe entre política y política pública. Para ello, se hace uso de la bibliografía empírica y teórica frente al tema, en donde se expondrán algunas perspectivas que traten dicha relación. De igual forma, se hace una distinción entre política y política pública tomando a autores que definen y discuten sobre estos conceptos.

Existen diversas versiones sobre la relación entre política y política pública. Una primera perspectiva, considera que la política determina la política pública. Otra perspectiva sostiene que si bien las políticas públicas se encuentran dentro de un marco político, poseen una cierta “autonomía relativa” en cuanto a su aplicación, puesto que el éxito de las mismas depende de que exista una capacidad instaurada de conocimiento para el diseño e implementación en el ámbito decisorio de la política; es decir, las políticas públicas no presentan homogeneidad en el escenario político, sino que cada una presenta sus propias características y recorre diversos caminos hacia su practicidad.

En cuanto a la primera visión sobre la determinación de la política sobre la política pública Franco y Lanzaro (2006), expresan: “El proceso de las políticas públicas puede verse como un proceso de producción política y como un resultado de la competencia política, a través de una relación de poderes, que va cambiando al influjo de esa misma secuencia” (2006, pág. 23).

Por otro lado, la perspectiva sobre la “autonomía relativa” de las políticas públicas, se contrapone al postulado anterior al plantear que:

Las políticas públicas se ven condicionadas no por el sistema político sino por la “herencia que reciben los nuevos gobiernos”, por los compromisos adquiridos en su agenda política; es decir, el gobierno entra a lidiar con las instituciones, con la demanda social, con la cultura burocrática y con la sociedad civil. En tal sentido, la autonomización de las políticas públicas se presenta cuando: “la legitimidad, las capacidades institucionales, administrativas, técnicas, financieras y, claro está, también “políticas”, varían de país en país, lo mismo que la competencia, expertise y credibilidad de los actores y funcionarios públicos”. Cada gobierno tiene sus propios criterios para guiar las decisiones políticas y entender las nociones de eficiencia y eficacias en la ejecución de las políticas públicas (Franco y Lanzaro, 2006, pág. 24).

Sin embargo, la perspectiva sobre la autonomía o autonomización de la política y las políticas públicas evidencia una separación entre ambas, pues la resolución de problemas y demandas de la sociedad se reducen a gobernar por políticas, ya que se deja en manos de un gobierno la solución de los problemas que en muchas ocasiones no son consensuados con la sociedad.

Por tanto, no debe existir un distanciamiento entre la política y la política pública, sino una reciprocidad para ejercer soluciones eficientes y eficaces al manejo de los asuntos públicos, de manera tal, que las dos se encuentren armonizadas para influir en el poder social. Las políticas públicas deben estar insertas en la esfera política para agrupar las discusiones políticas, diferenciar problemas y soluciones de manera específica, vincular los temas a soluciones más amplias y plantear esfuerzos compartidos logrando cambios positivos en las comunidades.

Para Lahera (2004), el problema en la desconexión entre la política y la política pública es:

Puede haber política sin propuestas de políticas públicas y entonces se tiene un sistema político concentrado en la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales. Y, por la otra, puede haber políticas públicas que desconsideren la política, lo que debilita la gobernabilidad social y presenta por tanto problemas de diseño. Dicho de otro modo, dentro del gobierno no se puede olvidar la política y fuera del gobierno no se pueden olvidar las políticas públicas (2004, pág. 8).

Las políticas públicas resultan útiles para estudiar diversos aspectos de la política, tales como la discusión de la agenda pública por toda la sociedad, las elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno, las actividades de la oposición, los esfuerzos analíticos sobre estos temas.

La reciprocidad entre la política y la política pública se manifiesta a través de las cuatro etapas de desarrollo de las políticas públicas y en cada una de ellas existe una relación con la política:

- Origen: La política pública surge en el momento de la dinámica de los temas públicos en el cual es posible la aceptación de una política por la preocupación social. Es decir, “es el proceso que va de la agenda política al programa” (Lahera, 2004).
- Diseño: El esquema de la política pública puede ser defectuoso al no considerar los aspectos institucionales o al incluir modalidades de evaluación de las políticas.
- Gestión: Cuando la Política pública no es integrada con el sistema, es posible que se gaste más recursos y que los resultados no sean los esperados.
- Evaluación de las políticas públicas: al no haber reciprocidad entre las políticas y la política, “la evaluación puede simplemente no existir, con lo que la pérdida de eficiencia y efectividad es enorme. O puede haber una evaluación parcial o ad hoc, para resultar conforme a una opción elegida de antemano” (2004, pág. 12).

Las políticas públicas por tanto son definidas y redefinidas por las fuerzas políticas y sociales que confluyen en el sistema y se insertan en la agenda política convirtiéndose este proceso en la esencia de la democracia.

En conexión con los regímenes democráticos Fritz Scharpf expresa que las políticas públicas presentan dos maneras de legitimación:

Los regímenes democráticos contemporáneos están animados concretamente por dos procesos de legitimación: la legitimación por los inputs , que reposa sobre la convicción de que: “las decisiones políticas (son) legítimas en la medida en que reflejan la voluntad del pueblo”, y la legitimidad por los outputs, que supone que las decisiones públicas tienen por objetivo “favorecer efectivamente el bienestar de la comunidad ” (2006, pág. 44).

Por otro lado, Surel (2006) trae a colación el término de *ventana política* el cual hace referencia “al peso determinante que pueden tener ciertas coyunturas políticas específicas, asociadas, por ejemplo, a una alternancia gubernamental, sobre la toma de decisiones y sobre reformas importantes” (2006, pág. 61). Se menciona esto como una relación evidente de la política con las políticas públicas, pues el termino propuesto por Surel (2006) permite tener una herramienta de análisis para comprender las coyunturas de la política la cual de por sí, ocasiona cambios y modificaciones en las políticas públicas, ya que como lo menciona el mismo autor “cuándo la política cambia las políticas” (pág. 64).

Lo planteado por Surel es un aporte fundamental para el análisis de las políticas públicas en la ciencia política, porque expone “la existencia de procesos de legitimación entre Estado y sociedad civil, que escapan a los procedimientos tradicionales de la representación por el voto” (Surel, 2008, pág. 61).

A manera de termino, la política y las políticas públicas tienen su conexión en la medida en que la política busca la solución de las problemáticas de la sociedad y para ello acude a la implementación de las políticas públicas, las cuales son ejecutadas con una población determinada y abordada sobre un tema específico. Si bien las políticas públicas también se pueden tomar como un instrumento para motivar a los votantes en época electoral, estas están inmersas continuamente en la sociedad, por lo cual sería imposible contemplar una separación entre la política y las políticas públicas.

6.5. ABORDAJE DE LOS ENFOQUES DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Este apartado se centra en el abordaje teórico de los diferentes enfoques de evaluación de las políticas públicas que se tomaron como referentes para el objetivo de la presente investigación, antes de ello es importante hacer mención a modo general en que consiste el enfoque evaluativo.

El enfoque evaluativo o de evaluación, se define como:

Un proceso sostenido y sistemático, el cual vela por la optimización de los recursos públicos y la generación de credibilidad en la gestión de la dirigencia nacional, regional y local de un país. (...) El primer objetivo de la evaluación es contribuir a implementar programas de modo eficiente y efectivo a fin de que alcancen las metas propuestas. La evaluación necesita proveer información relevante para modificar o cambiar el curso de la implementación, o mejorar oportunamente su diseño, de manera que se logren los objetivos (Tulic, 1996).

Es decir, que la evaluación de las políticas públicas puede verse como una actividad necesaria y de aplicarse de forma disciplinada puede recoger, reglar e informar sobre las consecuencias que trae consigo las actividades propias de la administración de turno.

Por otra parte, la autora Paula Amaya especifica “la evaluación de políticas públicas como una práctica política y técnica de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar aspectos de la definición e implementación de las políticas públicas. La evaluación en sí misma es un proceso de aprendizaje a través de la reflexión crítica sobre los aciertos y errores cometidos”. (Amaya, 2005, pág. 2)

Así mismo la autora enuncia diferentes enfoques de evaluación de políticas públicas, de los cuales se tendrán en cuenta los siguientes:

- **Enfoque Económico:** Realiza análisis del tipo costo – beneficio. El acento está puesto en la supervisión y control del gasto y la legitimidad en el uso de recursos públicos. Este enfoque está desarrollado en la mayoría de las administraciones, a través de las reglamentaciones presupuestarias y contables. (Amaya, 2005, pág. 3)

Quien proponga el uso del enfoque económico para el estudio de las políticas públicas, busca según Sour (2008) elegir la opción que le proporcione el máximo beneficio haciendo relaciones costo-beneficio. No obstante, como esta misma autora lo señala, “ninguno de los métodos utilizados en el enfoque económico es perfecto, y para muchos problemas gubernamentales ni siquiera se ha hecho el esfuerzo de medir y calcular el valor económico de los beneficios del programa” (2008, pág. 10). Siendo así, este tipo de evaluaciones tiene implícita una complejidad que surge de lo difícil que es llegar a estimar el valor que cada individuo o institución asignaría a las ganancias que no se ven reflejadas de manera directa con el sistema de precios.

- **Enfoque Administrativo Gerencial:** este enfoque tiene como objetivo optimizar la acción de las administraciones públicas, siguiendo el propósito de mejorar los resultados alcanzados por ellas. Por medio de la comparación de la gestión pública con la gestión privada, se plantea la necesidad de exigir al Estado niveles de productividad. Desde este enfoque se pretende evaluar los resultados alcanzados por la gestión pública, la eficiencia en el uso de los recursos y el nivel de satisfacción ciudadana. (Amaya, 2005, pág. 3)

Sin embargo, dicho enfoque ha sido recientemente repensado en tanto sigue muy restringido a privilegiar las nociones de auditoría o de control de gestión, reduciendo el ejercicio de la evaluación sólo a lo que tiene que ver con el funcionamiento interno de las organizaciones públicas (reglas de la contabilidad pública y la adecuación de los medios implementados) (Salazar, 2009). Por ello, cada vez se ha hecho más presente la preocupación por apreciar los efectos de la acción pública en términos de modificación del ámbito (conductas y percepción de los actores), que es lo que se destaca en el siguiente enfoque (2009).

- **Enfoque Político Integral:** Este enfoque resalta la necesidad de realizar evaluaciones relacionadas con el control del gasto y con el logro de resultados concretos de la gestión pública. Examina la razón de ser del Estado como proyecto político y social, y resalta la importancia de su función de producir valor

público, expresando las utopías, valores, necesidades y diversidad de la sociedad. (...) “Plantea como necesario la identificación de la relación Gobierno y Gestión, el fortalecimiento de la democracia, la responsabilidad y ética del funcionario. El Estado como organización superior con la responsabilidad de mejorar la calidad de vida de la población. (Amaya, 2005, pág. 3)

Este tipo de evaluación “demanda un incremento en la participación activa de los grupos de interés en el diseño y ejecución de las intervenciones públicas” (Luna Gutiérrez, 2014, pág. 35), la misma implica por lo tanto un reto en términos de lograr una cultura política participativa y democrática que en sociedades como la colombiana es difícil de encontrar debido a las mismas debilidades de la ciudadanía.

7. COMPOSICIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO EN COLOMBIA

El capítulo número dos como su título lo indica hace referencia al sistema educativo colombiano, abordando aspectos tanto contextuales de la política pública educativa de los años 2010-2014 como los aspectos de límites y alcances para la evaluación de la misma. Aquí se presentan algunos datos desde los que se evidencian aspectos cuantitativos acerca de la deserción escolar en el municipio de Ibagué en el Departamento del Tolima.

En primer lugar se realiza una breve contextualización de la política pública educativa en Colombia, en donde se menciona y describe la fecha en que se empieza a hablar de política educativa a nivel nacional; el propósito de realizar ese breve barrido histórico será la de situar al lector en el contexto político y educativo colombiano. En este mismo apartado se hace la descripción de la política pública nacional educativa realizada para los años 2010-2014, para tal fin se recurre a revisar el documento completo de la política pública para los años en mención, y con ello encontrar dentro de la política pública aspectos relevantes que la misma vaya a tratar, en especial en lo referente a la deserción escolar, los programas y estrategias que se postularon para hacerle frente a la deserción escolar.

En un segundo momento, nos remitimos a caracterizar la deserción escolar en el nivel medio educativo para el municipio de Ibagué en los años delimitados con anterioridad, esto se lleva a cabo con los datos que fueron otorgados por la secretaría departamental de educación del Tolima, junto a ello, si es posible y la información lo permite se revisaran los factores que influyen en la deserción escolar en el municipio de Ibagué, se delimitará la población de niños que más desertan, las condiciones sociales y económicas que influyen para que los estudiantes deserten en el nivel medio educativo.

Para llevar a cabo la realización de un contexto general sobre la deserción escolar en el municipio de Ibagué durante los años delimitados en la investigación (2010-2014), se

hace necesario abordar el análisis de los indicadores de deserción otorgados por la secretaría de educación del Tolima y a partir de su estudio, examinar la incidencia de la deserción escolar, develando los factores asociados y que han influenciado en dar lugar a este fenómeno social en la ciudad de Ibagué.

Por último, en el apartado número 3 del presente capítulo se contrastará lo establecido por la política pública de educación a nivel nacional para el periodo 2010-2014 con los resultados obtenidos para el municipio de Ibagué, se hace dicha comparación para observar las estrategias y programas que se establecieron a nivel nacional para combatir la deserción escolar y cuáles de ellos fueron llevados a la práctica en el municipio de Ibagué.

7.1.CONTEXTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA EN COLOMBIA/ (BREVE BARRIDO HISTÓRICO) DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL EDUCATIVA 2010-2014

El desarrollo normativo y las ejecuciones de los diferentes gobiernos en materia de educación en Colombia se fueron consolidando con la Constitución de 1991, la cual dio la esperanza a la sociedad de acceder a la educación como un derecho y un servicio público con función social. La Carta Magna estipuló lineamientos educativos, la responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia en la construcción de ciudadanos virtuosos comprometidos con el progreso de la comunidad y adoptó “una política general de descentralización administrativa que rompía con el centralismo de la Constitución de 1886” (Ministerio de Educación Nacional , 2010, pág. 26). Para la puesta en marcha de la descentralización y la gestión de recursos para la educación, se expidió la Ley 60 de 1993, que “atribuyó a municipios, departamentos y distritos la administración del sistema educativo y responsabilizó a la nación de los costos básicos del sistema mediante el situado fiscal. Éste debía cubrir los costos de personal docente y administrativo (incluyendo los aportes patronales de seguridad social) y los gastos generales de los establecimientos educativos” (Ministerio de Educación Nacional , 2010, pág. 27). De

manera complementaria, se expidió la Ley 115 de 1994 o llamada Ley General de Educación, la cual dispuso:

Las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público. (Ley General de Educación, 1994).

Así mismo, organizó la educación formal, y fijó el tiempo para cada modalidad educativa, en donde la modalidad preescolar abarca tres años; la primaria, cinco; la secundaria básica, cuatro y la educación media dos años. De esta forma, la Ley 115 de Educación (1994), definió y desarrollo “la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a niños 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” (Ley General de Educación, 1994, pág. 1). Sin embargo, el “situado fiscal”, que es el presupuesto nacional que gira el Gobierno para el financiamiento de la educación y la salud, se concentró en financiar otras actividades bajo la figura de nombramientos de docentes; es decir, “los recursos se fueron a donde estaban los docentes y no a donde estaban los niños” (Ministerio de Educación Nacional, 2010, pág. 28). Según el informe del MEN (2010), el contexto de la educación se reflejó en las siguientes cifras para los años 1992-2000.

A pesar del crecimiento de los recursos, la inversión no se tradujo ni en un crecimiento similar de la cobertura ni en una mejor calidad de la educación. En efecto, entre 1992 y 2000, el situado creció más del 30%, el número de docentes el 25% y los estudiantes un 18% sin que hubiera relación entre el crecimiento en el número de estudiantes y los sitios donde se estaba

haciendo la mayor inversión (Ministerio de Educación Nacional , 2010, pág. 29).

Ante la problemática estructural del gasto Nacional, se reformó la Constitución, mediante el Acto Legislativo 01 de 2001, el cual “unificó el situado y las participaciones en los ingresos de la nación en un Sistema General de Participaciones (SGP) destinado prioritariamente a financiar la salud y la educación preescolar, básica y media; definió los indicadores que debían tenerse en cuenta para distribuirlo” (Diario Oficial No. 44.506, 2001). Además, aplicó al conjunto de las transferencias la regla contemplada en el Art. 2 del Acto Legislativo, de distribuir los recursos en principio de “la población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad” (Diario Oficial No. 44.506, 2001).

Mediante estos constantes cambios y a la par con el desarrollo del Acto Legislativo 01 de 2001, se expidió la Ley 715 de (2001), cuyas disposiciones se centran en regular el sistema general de participaciones (SGP); precisar las responsabilidades y competencias de la nación y de las entidades territoriales. En relación con el tema de la educación, destina una participación específica para la educación, que se contempla en el Art. 4 y consiste en un monte de “un 58.5% corresponderá a la participación para educación” (Ley 715 de 2001). La Ley 715, también establece que a la nación, a través del Ministerio de Educación (MEN), le corresponde ejercer las competencias descritas en el Art. 5 de la Ley, en relación con la prestación del servicio público de educación en los niveles preescolar, básico y medio, dentro de las cuales se encuentran las siguientes funciones, de conformidad con la Ley (2001): Formular las políticas y objetivos del sector educativo; coordinar y evaluar los planes, programas y proyectos de inversión en educación; distribuir los recursos del Sistema General de Participación; establecer las normas técnicas curriculares y pedagógicas para los niveles educativos; definir anualmente la asignación por estudiantes; reglamentar los concurso docentes y fijar los parámetros para la asignación de maestros; prestarles asistencia técnica y orientar la inspección y vigilancia del servicio educativo y diseñar mecanismos para la calidad de la educación, entre otros.

Teniendo en cuenta los preceptos constitucionales y las directrices de la Ley General de Educación, en cumplimiento con el Art. 72 se establece el Plan Nacional de Desarrollo Educativo, como un ejercicio de planeación indicativa donde se orienta el sentido de la educación en periodos de 10 años. En palabras del Ministerio de Educación, es la política pública que enmarca el norte de Colombia en educación, cada 10 años. El propósito del Plan Nacional de Desarrollo Educativo (PNDE) o la formulación de los planes decenales de educación, es construir mediante la participación colectiva y regional un conjunto de objetivos y metas que expresen la voluntad nacional en materia educativa y donde se comprometan a través del acuerdo nacional, el Gobierno, los diferentes actores sociales y la comunidad en general, en unir esfuerzos para avanzar en el desarrollo y la transformación educacional, para que todos y todas tengamos una mejor calidad de vida y más y mejores oportunidades de acceso laboral. Los planes decenales de educación, son la “carta de navegación educativa”, que representan un pacto social en torno a las necesidades y anhelos de la nación en materia educativa. Adicionalmente, se encuentran los planes sectoriales de educación, que se desarrollan alrededor de 4 políticas fundamentales: “cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia; y para cada una de estas políticas se propone una serie de metas y estrategias que se constituyen en el derrotero que orientará la acción del sector educativo durante cuatrienios” (Ministerio de Educación, 2008, pág. 7). El fin de los planes sectoriales es dinamizar los lineamientos generales y los macro-objetivos de los planes decenales de educación para el mejoramiento educativo del país.

A continuación, se realiza una breve exposición sobre los planes decenales elaborados y adoptados en Colombia, a partir de la promulgación de la Ley General de Educación 115 del 94, para posteriormente ahondar en la descripción de la política sectorial educativa para los años 2010-2014, la cual concentra el interés de la investigación.

7.1.1 Sobre los planes decenales de educación. El primer Plan decenal de educación cubrió el período de 1996 a 2005 y se denominó “la Educación un Compromiso de Todos”. Dentro de las disposiciones trazadas en el PNDE 1996-2005 y referenciando el informe del Ministerio de Educación (2000), se presentan algunos objetivos y metas

sobre el papel de la educación en el desarrollo del país para ese decenio: La construcción de instituciones educativas como generadoras de escenarios democráticos, participativos y de convivencia ciudadana. La reflexión sobre el ejercicio del gobierno escolar y la solución de conflictos. La utilización del conocimiento científico y tecnológico en la formación de ciudadanos comprometidos con el desarrollo sostenible del país. El fomento de una educación basada en la unidad y la identidad nacional. La organización de un nuevo Sistema Nacional de Educación. Además, se incluyó lo pertinente para el mejoramiento de la calidad en la educación y la expansión de la cobertura educativa. Estos fueron algunos de los temas de la agenda pública de acuerdo con el PNDE.

Por su parte, el Plan Decenal 2006-2016 “pacto por la educación” (Ministerio de Educación Nacional, 2007), fue la ruta de planeación para los gobiernos e instituciones educativas, su eje principal se orientó en exaltar el propósito de garantizar y defender la educación como un derecho fundamental y la permanencia en el sistema educativo desde la educación inicial hasta la posterior articulación con la educación superior. El Plan Decenal 2006-2016, se destacó en torno a temas concernientes como garantizar un sistema educativo coherente y articulado en los diferentes niveles educativos. Fortalecer en lo pedagógico y disciplinar a los docentes, para que estuvieran en un constante proceso de cualificación y actualización. Priorizar en la necesidad de “desarrollar y fortalecer la cultura de la investigación para lograr un pensamiento crítico e innovador y el desarrollo humano sostenible, de acuerdo a las necesidades de cada contexto y como aporte a la transformación socio cultural” (Ministerio de Educación Nacional, 2007, pág. 20), y en la necesidad de responder a la modernización, mediante el acceso, uso y apropiación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como herramientas indispensables para el desarrollo humano y el avance científico y cultural en la sociedad. De igual forma, dentro de sus prioridades expresa la importancia de diseñar y aplicar políticas públicas que garanticen una “educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía, basadas en un enfoque de derechos y deberes, principios de equidad, inclusión, diversidad social, económica, cultural, étnica, política, religiosa, sexual y de género, valoración y tratamiento integral de los conflictos, respeto por la biodiversidad y el desarrollo sostenible” (Ministerio de Educación Nacional, 2007).

Finalmente, la carta de navegación educativa se introdujo la rendición de cuentas en el sistema educativo, y que a diferencia del Plan Nacional anterior, este contó con mecanismos de control para el aseguramiento de la transparencia y un sistema de información y vigilancia a la gestión educativa.

Durante, el transcurso de dos décadas, la educación abriga un enfoque de derechos humanos y representa como principal prioridad mejorar la prosperidad económica y social del país, mediante el acceso de calidad al sistema educativo, donde la permanencia escolar en la educación pública preescolar, básica y media, es gratuita a través de instituciones educativas estatales; es decir, se crea la figura de la “exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios” (Ministerio de Educación Nacional , 2011). Dicha estrategia se incluye para ampliar la educación gratuita, mejorar la accesibilidad de la población escolar en los niveles educativos, aumentar la cobertura educativa, a fin de garantizar el derecho a la educación consagrado en la Constitución Política de 1991.

A pesar de los esfuerzos en el tema de educación, a través de los diseños e implementaciones de los Planes Nacionales de Desarrollo Educativo en Colombia (PNDE), así como, la expansión de programas, estrategias y políticas para proveer mejores condiciones para la enseñanza y el aprendizaje, y mejorar los servicios educativos en las instituciones educativas estatales, aún estamos muy lejos de alcanzar la calidad en la educación y articular una conexión entre los niveles inicial, básica, media con el ingreso a la educación superior para ofrecer mayores posibilidades de bienestar a toda la población y desarrollo económico.

Asociado a lo anterior se observa en la práctica y con los datos que en páginas posteriores se presentará, que el papel de la Ley 75 a pesar que se reduce a lo netamente financiero y de inversión de la educación, en lo referente a formular las políticas y objetivos del sector educativo y coordinar y evaluar los planes, programas y proyectos de inversión en educación, se está quedando corta, pues, la crítica que podemos hacer manifiesta es que el porcentaje referente a disminuir la deserción escolar

no está siendo evidente en la práctica y mucho menos los planes y programas en el tema en cuestión, pues la escasa información que se logró obtener demuestra un limitante. En relación con el enfoque Administrativo Gerencial expuesto en el capítulo 1, se tiene conocimiento sobre dichos planes y programas, pero no se sabe con exactitud a que población se aplicó, no se tiene conocimiento sobre que operador es el encargado de dar el respectivo seguimiento, y si es de carácter público o privado; por lo tanto, de existir dicha información no se cuenta con las posibilidades de acceder a la misma, para saber cómo se está gerenciando y administrando en términos de lo referente a la deserción escolar.

Debido a ello, al momento de querer realizar dichos planes y programas en el caso específico de Ibagué, no se cuenta con los indicadores y datos exactos para hacer un diagnóstico de la deserción escolar; son datos que por un lado no recogen toda la población escolar del municipio, no están organizados y simularían que fueran presentados solo por cumplir con un requisito exigido a nivel nacional a las secretarías de educación.

7.1.2 Política Pública de Educación 2010-2014 en el marco del Plan Nacional de Desarrollo: “Prosperidad para todos”: más empleo, menos pobreza y más seguridad.

Teniendo en cuenta la estructura de la investigación, se prosigue a realizar la descripción de la política educativa 2010-2014, para ello, se recurrirá a examinar el documento oficial del Ministerio de Educación Nacional, a fin de resaltar los aspectos a la deserción escolar y los programas y estrategias para combatir este fenómeno escolar.

Las reformas institucionales al sistema educativo sentaron las bases para el desarrollo de las políticas sectoriales educativas y estas respaldan los objetivos formulados por el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo, en este caso, responde a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para todos”: más empleo, menos pobreza y más seguridad. A través de la política sectorial el Gobierno

apunta, a la educación de calidad como un propósito nacional que genere oportunidades de progreso, competitividad y cierre de brechas de inequidad.

En ese sentido, el Plan Sectorial de Educación 2010-2014, “Educación de calidad: el camino para la prosperidad”, viene a constituirse como el dinamizador de los planes de mejoramiento educativo en el país y se fundamenta en los “lineamientos del Plan Nacional Decenal de Educación 2006- 2016, cuya finalidad primordial es lograr que en 2016 “La educación sea un derecho cumplido para toda la población y un bien público de calidad, garantizado en condiciones de equidad e inclusión social por el Estado, con la participación co-responsable de la sociedad y la familia en el sistema educativo” (Ministerio de Educación Nacional, 2011). Los ejes trazados por el Plan Sectorial 2010-2014 corresponden a alcanzar una educación inicial de calidad en la primera infancia, mejorar la calidad educativa en los demás niveles, disminuir las brechas de acceso y permanencia entre la población rural y urbana, educar con pertinencia; innovación educativa y eficiencia y transparencia en la gestión del sector educativo.

El argumento central del Plan sectorial 2010-2014, es mejorar la calidad de la educación en todos los niveles y estructurar un sistema de interrelación como un todo, que se conecte con los demás ciclos de formación y acompañe el aprendizaje permanente del ser humano. La educación como la principal herramienta para vencer la inequidad, lograr el progreso, desarrollo y prosperidad de los colombianos.

Los aspectos relacionados con la deserción escolar y los programas y estrategias para combatir este fenómeno escolar, se sitúan en los problemas de acceso y permanencia. Para el año 2010, “el país alcanzó una cobertura bruta total para educación preescolar, básica y media del 103,97%. La cobertura neta para educación preescolar, básica y media para el país es de 89,79% y por niveles, los más bajos están en transición y en media (61,8% y 41,65%, respectivamente)” (Ministerio de Educación Nacional, 2011, pág. 58). Estos indicadores se agudizan en la población rural, ya que en relación con la población urbana, la tasa de cobertura rural bruta es del 94.4% en comparación con el 108.3% de cobertura urbana. La brecha existente entre zonas (rural-urbana), evidencia

la inequidad en el acceso de oportunidades a la educación, como un derecho de los colombianos a obtener una educación de calidad orientada a la mejora de condiciones sociales y económicas. Para ese mismo año, el país matriculó en la educación preescolar, básica y media cerca de “11.1 millones de personas, de las cuales 9.9 millones estaban en transición y undécimo grado” (Ministerio de Educación Nacional, 2011, pág. 59). Sin embargo, cerca de “un millón de niños, niñas y jóvenes en edad escolar se encontraban por fuera del sistema educativo, de los cuales alrededor del 70% pertenecía a la zona rural” (Ministerio de Educación Nacional, 2011, pág. 59). El déficit de ingreso a la educación en la población rural, estuvo relacionado con las tasas de analfabetismo que el país reveló a través de los informes del Ministerio de Educación, donde la población urbana representó “el 4,5% de los habitantes de 15 años y más de las zonas urbanas no sabían leer ni escribir” (Ministerio de Educación Nacional, 2011, pág. 59). Mientras que la población de las zonas rurales, representó el “14,16%” de personas que estaban en condición de analfabetismo. El fenómeno del analfabetismo, está relacionado con la permanencia o no educativa en el sistema escolar.

Según la encuesta Nacional de Deserción Escolar 2009-2010 (ENDE), realizada por el Ministerio de Educación Nacional, la tasa de abandono escolar o “desvinculación del sistema educativo en Colombia es de 6.7%” (Ministerio de Educación Nacional , 2011). Entre los factores más relevantes se encuentran: “contexto social-regional, condiciones de las instituciones educativas, condiciones familiares y condiciones individuales” (Ministerio de Educación Nacional , 2011). La deserción asociada al contexto social y regional, está vinculada con la ubicación de los establecimientos educativos (colegios lejos de casa, zonas inseguras y zonas con desastres naturales, y este primer tipo de deserción representa “el 7.4% en las poblaciones rurales y el 6.6% en las zonas urbanas” (Ministerio de Educación Nacional , 2011). El segundo factor de deserción, que son condiciones de las instituciones educativas, se encuentra asociado con la infraestructura de los establecimientos, la falta de recursos para la manutención y transporte para estudiar, conflictos y violencia dentro de los claustros, lo que comúnmente se denomina el “bullying o matoneo”, discontinuidad en la oferta educativa y el bajo uso de las TIC. Otro de los factores para la desvinculación escolar, son las condiciones familiares,

asociadas con “problemas económicos, desplazamiento forzado, nivel educativo de los padres y el trabajo infantil” (Ministerio de Educación Nacional , 2011). El último factor, expuesto por la Encuesta Nacional de Deserción Escolar (2011), es referente a las condiciones individuales de los estudiantes, en estas se encuentran las dificultades académicas por aprehender los conocimientos, pérdida de cursos, bajas expectativas de estudios superiores, maternidad o paternidad prematura y enfermedades.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Deserción Escolar (2011), la tasa de supervivencia en el sistema educativo según grado y zona, tomada del Plan sectorial de educación 2010-2014, es del 100% en 1° grado, tanto para las zonas rurales como urbanas. A partir de 2° grado hasta 9° grado se mantiene un promedio entre 100% a 90% en la población urbana. Mientras que en las áreas rurales y en el mismo rango de grados (2° a 9°), tiende a disminuir la tasa de permanencia escolar pasando a un 96% en tercero de primaria, hasta alcanzar un 60% para 9°. En la educación media para la población rural, este indicador porcentual, cae a un 57% en 10° y a un 48% en 11°, disminuyendo el acceso a mejores oportunidades para el aumento de la calidad de vida de un 87%. Y el panorama en las áreas rurales, es más alentador, al presentar una supervivencia del 87% al 82% en la educación media. Por tanto, la desigualdad en el desarrollo social y económico, guarda una gran relación con la tasa de supervivencia escolar, puesto que la iniquidad en el acceso y permanencia en la educación se encuentra más marcado en las zonas rurales, generando altos índices pobreza y desarrollo humano en las comunidades rurales de nuestro país. Pues según datos, la pobreza se concentra en el “69,8% de sus pobladores y la indigencia en el 29,2%; en zonas urbanas, el 47,3% de su población es pobre y el 13,3% se declara en condiciones de indigencia” (Ministerio de Educación Nacional, 2011, pág. 63).

Para conseguir erradicar la deserción escolar el Ministerio de Educación, a través de la implementación del plan sectorial como dinamizador de las demás políticas en materia educativa, se focalizará en reducir la deserción con estrategias pertinentes a las necesidades de cada entidad territorial. Las estrategias que contempla son:

- Fortalecimiento de la financiación, mediante la mejora en la distribución de los recursos, orientados en el reconocimiento de las condiciones socioeconómicas e institucionales de las entidades territoriales, una distribución equitativa de los recursos como incentivos para el mejoramiento del desempeño de los establecimientos educativos estatales.
- Gratuidad universal para todos los estudiantes matriculados en los establecimientos educativos oficiales entre transición y undécimo grado. Y los recursos del Sistema General de Participaciones para educación de gratuidad se destinarán directamente a los establecimientos educativos.
- Política de transporte escolar indispensable para disminuir la deserción escolar por condiciones de contexto social.
- Fortalecimiento de jornadas escolares complementarias y refuerzo a las áreas obligatorias, para lograr un buen uso del tiempo libre.
- Consolidación de una política para la atención educativa con enfoque diferencial étnico-cultural, orientada por criterios de “integridad, interculturalidad, diversidad lingüística, participación comunitaria, flexibilidad y progresividad. Ello con el fin de afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, los sistemas, las prácticas comunitarias de organización y las lenguas vernáculas, como también la formación docente y la investigación en todos los ámbitos de la cultura” (Ministerio de Educación Nacional, 2011, pág. 67).
- Proveer más y mejores espacios para atender a la población estudiantil en todos los niveles educativos.
- La introducción del uso de las TIC al sistema educativo
- Puesta en marcha de un programa de bilingüismo
- Articulación de la educación media con la educación superior y para el trabajo. En esta estrategia el MEN, propone lograr para el 2014, que “el 60% de estas instituciones hayan transformado su oferta de educación media y tengan programas de articulación con el nivel técnico profesional, mediante currículos de formación por competencias y ciclos secuenciales y complementarios” (Ministerio de Educación Nacional, 2011, pág. 86).

- Fortalecimiento de la capacidad investigativa en las instituciones.

A pesar de lo descrito anteriormente, el alcance Político Integral si bien se han realizado encuestas o diagnósticos con la población, no hay forma de dar cuenta si se está involucrando de manera directa a la población afectada en el diseño e implementación de estas políticas.

8. CARACTERIZACIÓN DE LA DESERCIÓN ESCOLAR EN EL NIVEL MEDIO EDUCATIVO EN EL MUNICIPIO DE IBAGUÉ 2010-2014

Como se hizo mención, en esta parte se revisan y se plasman los datos otorgados por las instancias institucionales en materia de educación y específicamente en materia de deserción. Pero antes de entrar a abordar el objetivo del acápite se hace necesario mencionar el proceso realizado para obtener los datos y aludir por ende a las dificultades que se tuvieron para lograr el acceso a los mismos, dificultades que a fin de cuentas no permitieron que se evaluara la política pública sino que la presente investigación se quedara en los límites y alcances de la política pública por causa de la deficiencia en la información recolectada.

8.1 PROCESO DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

En primera instancia se recurre la secretaria de Educación departamental en el mes de Febrero del año en curso (2017), en calidad de ciudadanas apelando por información que pudiera ser de utilidad para los fines de la presente investigación, allí se nos indica que la persona encargada de entregar todo lo concerniente a cifras de deserción escolar se encontraba en licencia de maternidad, por lo cual les era imposible poder entregarnos el material que reclamábamos. Días después, en el mes de marzo se recurre nuevamente a la misma entidad, en donde ahora se nos informó que en el momento no contaban con la información y los datos requeridos, puesto que sólo tenían a disposición lo referente a cobertura educativa.

Dado que el proceso se tornaba dificultoso y desgastante, recurrimos a radicar derechos de petición con el fin de acceder a la información, dichos documentos fueron radicados el día 10 de mayo de 2017 e iban dirigidos a la Secretaria de Educación Departamental y Municipal y de la misma manera al Ministerio de Educación Nacional (MEN), en estos oficios solicitábamos datos e información referente tanto a la deserción escolar en el municipio de Ibagué, así como información acerca de un posible seguimiento o

evaluación a la política pública educativa del año 2010-2014. A mediados de julio se reciben las respuestas vía correo electrónico de los oficios presentados, en donde se hace manifiesto que tales respuestas no cumplen con la solicitud reclamada y se refieren específicamente a coberturas educativas y datos de eficiencia interna del departamento del Tolima en donde no se incluía el municipio de Ibagué.

Ante dichas respuestas que desanimaban el ritmo de la investigación, procedimos a presentar nuestra solicitud en relación con los *“indicadores de deserción educativa de la educación media del Departamento del Tolima de los años 2010-2014”* el día **5 de julio del 2017** mediante el recurso judicial de **ACCION DE TUTELA** debido a que hubo una vulneración del derecho fundamental de petición consagrado en el **artículo 23** de la Constitución Política Colombiana. Por medio de este recurso legal interpuesto, obtuvimos respuesta positiva el día 19 de julio del año en curso, en este fallo de primera instancia se ordenaba a las entidades accionadas proporcionar información de fondo clara y precisa sobre lo que se estaba solicitando por medio de los derechos de petición pasados en primer lugar.

Por último, el día 13 de julio del 2017 se radica nuevamente un derecho de petición ante la secretaria de educación municipal donde se solicitaba información acerca de los registros de estudiantes matriculados y desertores al inicio y final de los años escolares comprendidos entre el periodo 2010-2014, dicha solicitud fue atendida para el día 1 de agosto del año en curso, aunque la respuesta otorgada deja algunos vacíos sobre información precisa que se encuentra únicamente accediendo a la plataforma **SIMAT “SISTEMA INTEGRAL DE MATRICULAS”** y a la cual no logramos tener acceso.

8.1.1 La deserción en básica- media en el Departamento del Tolima. Como se mencionaba anteriormente, en materia de educación el Departamento del Tolima a través de la Secretaría de Educación y Cultura, recolecta y almacena la información estadística del sector educativo, por lo cual, se recurrió a dicha instancia para realizar la caracterización del mencionado sector del municipio de Ibagué. Los datos giran en torno al tema específico de matrículas, cobertura y deserción escolar. Sin embargo y como se

aludía hace un momento, la información suministrada por la Secretaría de Educación y Cultura-Tolima para la caracterización de la deserción escolar en el municipio de Ibagué para los años 2010-2014 es escasa. Por tanto, procedemos a realizar un contexto general del Tolima en términos de educación y de esta manera, entrar a analizar las cifras para el municipio de Ibagué.

La población de estudio son los estudiantes en el nivel medio educativo, los que se encuentran en un rango de edad aproximado entre los 15 y 16 años según los informes del Ministerio de Educación. En el Tolima, a partir de las proyecciones del censo 2005 del DANE y los datos de la Secretaría de Educación y Cultura del Tolima es oportuno presentar la tabla N° 1, en la cual se toman tanto las proyecciones del DANE sobre la población de 15 a 16 años de edad en el Departamento del Tolima, como la población matriculada en el nivel medio y el número de jóvenes por edades que se quedan por fuera del sistema educativo, con el propósito de contextualizar la educación en el departamento.

Tabla 1. Población en edad de ingresar a la educación media por fuera del sistema educativo 2010-2014 en el Departamento del Tolima

Edad	2010			2011			2012		
	Población	Matrícula	Pobl. Fuera	Población	Matrícula	Pobl. Fuera	Población	Matrícula	Pobl. Fuera
15	17.753	14.541	3.212	17.378	14.179	3.199	33.968	13.237	20.731
16	17.670	11.466	6.204	17.310	10.796	6.514	0	10.210	-10.210
<i>Total</i>	35.423	26.007	9.416	34.688	24.975	9.713	33.968	23.447	10.521
Edad	2013			2014					
	Población	Matrícula	Pobl. Fuera	Población	Matrícula	Pobl. Fuera			
15	16.651	13.889	2.720	16.279	13.162	3.117			
16	16.609	11.029	5.510	16.138	10.218	5.920			
Total	33.260	24.918	8.230	32.417	23.380	9.037			

Fuente: Autor con información suministrada por la Secretaría de Educación y Cultura-Tolima.

Con base en la tabla N° 1 se visibiliza la cantidad de población de estudiantes tolimenses entre los 15 y 16 años frente a la capacidad institucional para ofrecerles educación media, pero a su vez permite contextualizar previamente las circunstancias que rodean el difícil acceso a la educación por parte de la juventud enfocando principalmente la problemática en la grave consecuencia que consigo trae la deserción, al establecer una comunidad juvenil que está siendo desplazada seguramente a otras labores económicas y laborales por las cuales no puede acceder al sistema educativo.

Es en el año 2011 donde se encuentra más cantidad de población joven entre los 15 y 16 años fuera del sistema educativo, y se pueden argüir sus causas a causas institucionales, de establecimiento de un nuevo gobierno junto a una nueva organización y tal vez replanteamiento de la cuestión educativa en Colombia. Entre el 2010 y 2015 un grupo aproximado de 50.000 jóvenes superaron la capacidad institucional del Estado a nivel departamental para ofrecer acceso a la educación media, la cual osciló entre un total de 107.000 procesos de matrícula, lo que significa que solo alrededor de un 60% del total de la población tiene la oportunidad de acceder a un derecho de primigenia relevancia y el otro 40% de jóvenes se quedan por fuera del sistema educativo colombiano.

La tabla 1 también permite entrever que la población de jóvenes de 16 años son los que más se quedan por fuera del sistema educativo, los factores que se pueden asociar con esa situación pueden ir desde trabajo adolescente, embarazos a temprana edad, contextos de conflicto en las familias, motivación a la educación, entre otros. En esta parte también se puede contrastar con lo mencionado en el apartado anterior con lo referente a una de las estrategias del plan sectorial de educación, vinculada a proveer más y mejores espacios para atender a la población estudiantil en todos los niveles educativos, en este caso se halla una falencia en los espacios y las mismas estrategias para motivar que la población que queda fuera del sistema educativo acceda al mismo.

Por otro lado, respecto a la situación de la educación en la zona rural y urbana del departamento, la Secretaría de Educación y Cultura otorga un consolidado de matrículas

por grados y zonas, estadística que se observa en la tabla N° 2, cuyos resultados evidencian que la matrícula en educación media para la zona urbana durante el cuatrienio de análisis fue de un total de 67.759 matrículas, dentro de las cuales se reporta una retracción en el registro al pasar en el 2010 de un cubrimiento de 14.372 matrículas, a un 12.883 de matrículas para el año 2014. El panorama de la educación en el área rural es de un total de 28.696 matrículas, es decir, hay una marcada diferencia entre la oferta institucional de matrículas en la educación media en relación a lo urbano, que en cifras consiste en una diferencia de 39.063 matrículas.

Tabla 2. Matrícula consolidada rural y urbana en el Departamento del Tolima en el nivel de educación media 2010-2014

Matrícula educación Media	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Urbano	14.372	14.300	13.455	12.749	12.883	67.759
Rural	5.459	5.716	5.658	5.883	5.980	28.696

Fuente: Autor con información suministrada por la Secretaría de Educación y Cultura-Tolima.

De la tabla N°2 podemos inferir o plantear como argumento que, la diferencia entre la cobertura en el área urbana y la cobertura en el área rural se puede deber en cierta medida a la cantidad de población existente entre una y la otra, a su vez a las condiciones socioeconómicas que tienen los jóvenes en el área rural, en donde- sin ánimo de sonar como juicios de valor- deben responder por una familia o trabajar para su propio sostenimiento, sin dejar de lado las condiciones de infraestructura entre un terreno y otro y el acceso por ende a los establecimientos educativos.

Pese a lo anterior, el sistema educativo y el plan sectorial o decenal de educación tienen que promover políticas y estrategias tendientes a disminuir aquella brecha entre lo urbano y lo rural, pues no hay justificación alguna para que entre una y otra haya una diferencia de 39.064 matrículas en los años comprendidos entre 2010-2014. Esto denota un vicio de cobertura que de manera sistemática no está siendo tratado por estancias institucionales.

De esta manera y con la breve contextualización del Departamento del Tolima en cuestión de edad y cobertura escolar, permite dar el paso para enfocarnos específicamente en el municipio de Ibagué.

8.1.2 Deserción escolar en el municipio de Ibagué para los años 2010-2014. Según datos suministrados por la Secretaría de Educación y Cultural- Tolima en términos generales para los años 2010 al 2014, la población en edad escolar en el nivel medio del municipio de Ibagué para ese cuatrienio fue de 101.268 personas, de las cuales 81.261 personas se matricularon en este nivel educativo y el 20.007 de potenciales estudiantes quedaron fuera del sistema educativo, aun así no siendo a causa directamente de deserción.

En tanto a la cobertura, se registra que para el periodo 2010 la cifra es de 84,67, la más alta en cobertura estudiantil durante el cuatrienio. Este hecho se debe a la implementación del Plan sectorial de educación 2010-2014, en cumplimiento con la Ley General de Educación; en donde se orienta al sector educativo como el responsable de garantizar la cobertura, la calidad y la permanencia de los estudiantes en las instituciones que brindan los diferentes niveles de educación inicial, básica y media, así como incrementar los recursos estatales y privados para mejorar la capacidad de gestión de las instituciones del Estado en materia educativa. Para el año 2011, la cifra de cobertura es de 81,87, por lo que se observa un decrecimiento en la cobertura bruta de un 2.8 en relación con el año anterior, por lo que deja entrever quiebres en la política pública educativa, por responder a la demanda de cobertura. Consecutivamente en el año 2012, es el periodo más crítico en cobertura media para el municipio de Ibagué, con una cifra

del 76.56 en cobertura, reflejando un debilitamiento en la política pública nacional. Sin embargo, los dos últimos años que son 2013 y 2014, aunque se logra sobreponer el número de cobertura a un 78.53, se hace notorias a través de los resultados las limitaciones que presenta el municipio de Ibagué en el reto de ampliar la cobertura en educación media (grados 10° y 11°) y mejorar la continuidad de los estudiantes en el sistema educativo.

Tabla 3. Cobertura bruta, matrícula y población en edad escolar en el nivel medio educativo 2010-2014 en el municipio de Ibagué.

Población en edad escolar	2010	2011	2012	2013	2014	Total
	20.178	20.227	20.267	20.302	20.294	101.268
Matricula	2010	2011	2012	2013	2014	Total
	17.085	16.560	15.517	16.162	15.937	81.261
Cobertura %	2010	2011	2012	2013	2014	Total
	84,67	81,87	76,56	79,61	78,53	401,24

Fuente: Autor con datos suministrados por la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Tolima.

A lo anterior podemos inferir que en la política pública educativa, en el caso de Ibagué para los años en mención, no está existiendo una articulación entre el enfoque Administrativo Gerencial y el Político Integral mencionado en el capítulo 1, pues los niveles de productividad están siendo los mismos y en el caso de la cobertura no se están maximizando los resultados en la gestión pública, lo que muestra una falla estructural entre los recursos otorgados para la cobertura por las instituciones, el gobierno o las instituciones públicas y las propias instituciones educativas. Esto demuestra que a partir de los datos obtenidos, no podía realizarse una evaluación Administrativa Gerencial, o esta estaría muy limitada. Por tanto, se hace evidente la

necesidad de un diálogo y articulación entre gobierno, gestión pública y comunidad escolar.

Por otro lado, cabe resaltar que el índice de deserción en el municipio de Ibagué oscila de acuerdo a la confrontación por año de matrículas y de estudiantes desertores en la misma anualidad, entre el 2% y el 6% de desertores en el nivel educativo medio, lo que permite aseverar que el desaprovechamiento de la oferta institucional, genera efectos negativos en la cobertura institucional, en la medida en que la prestación del derecho a la educación se ve restringida tanto para el joven que no alcanzó la oportunidad de optar por un cupo estudiantil como para el joven que por factores, que en continuidad se expondrán, dejó de estudiar; es decir en doble vía trae impactos negativos a la prestación del derecho a la educación.

Tabla 4. Repitencia y deserción escolar en el nivel medio en el Municipio de Ibagué 2010-2014

Educación media	2010	2011	2012	2013	2014
Repitencia	1206	1464	968	1235	1145
Deserción	413	687	353	544	446

Fuente: Autor con información suministrada por la Secretaría de Educación y Cultura-Tolima.

La relación en tanto repitencia y deserción se puede estrechar como una debilidad, problemática y limitante de la política pública de educación, ya que la cantidad tanto de desertores como de repitentes denota que si bien se está ofreciendo la ejecución de un derecho fundamental, éste no está asegurando las condiciones de permanencia de los estudiantes y no están siendo efectivas las estrategias educativas dinámicas que atraigan al estudiante a su espacio de formación.

Por otro lado, revisando los factores de deserción escolar, los datos de la Secretaría de Educación y Cultura del Tolima arrojan datos estadísticos sobre la variable de repitencia estudiantil, por lo que se puede denotar que es uno de los principales factores por los cuales los estudiantes optarían por irrumpir su continuidad en los estudios, pero en este

mismo aspecto denota una falla estructural de las instituciones y de la gestión pública, pues teniendo conocimiento de que la repitencia es uno de los factores para tratar la deserción, las acciones encaminadas para superarla se quedan en el papel, en el plan sectorial o decenal de educación y en las leyes y sus estrategias, que en la práctica se desplazan por vías que en nada combaten el problema.

Para ahondar más en los factores de deserción escolar, se remite a la Encuesta Nacional de Deserción Escolar (Ministerio de Educación, 2011), la cual enuncia cuatro causales de deserción escolar en relación con la zona, con la familia, con la institución educativa y con el estudiante. Las causas de deserción escolar o abandono en la continuidad de los estudios en Ibagué están sistematizadas desde la visión de estudiantes y docentes.

Tabla 5. Factores asociados a la deserción escolar en el municipio de Ibagué, según Encuesta Nacional de Deserción Escolar, del Ministerio de Educación.

Dimensión	Factores asociados a deserción	%
Relación con la zona de ubicación de las Inst. Educativas	Colegios lejos	66
	Zonas inseguras	18
	Desastres naturales	47
Relación con la familia	Problemas económicos	55
	Cambio de domicilio	69
	Poco importante es estudiar	37
	Responsabilidades que se les ponen a los niños (trabajo infantil).	28
Relación con la institución educativa	La forma como se enseña es aburrida	20
	Maltrato de compañeros (bullying)	18

Dimensión	Factores asociados a deserción	%
Condiciones individuales	Instalaciones desagradables	13
	Faltan docentes	11
	Enfermedad	39
	Dificultades académicas	23
	Interesado en educación no formal o para el trabajo	15
	Maternidad o paternidad a temprana edad	9

Fuente: Autor con datos obtenidos en la Encuesta Nacional de Deserción Escolar, (Ministerio de Educación, 2011).

Se señala, que los factores más relevantes por los cuales se presenta la deserción escolar en la jurisdicción de Ibagué, obedecen principalmente a las dimensiones familia y zona, donde se presentan los mayores porcentajes en relación con la lejanía escuela-casa, problemas económicos en el hogar, el poco intereses en el estudio por parte de los estudiantes así como la falta de motivación a estudiar por parte de sus padres y la carga de responsabilidades laborales que el hogar deposita en los hijos. Otros aspectos de deserción, hacen referencia a la pedagogía implementada por los docentes como aburrida y poco llamativa al estudiantado, el bullying o maltrato entre compañeros y el detrimento de la infraestructura de las instalaciones educativas. En menor medida, se sitúan las causales de dificultades académicas para alcanzar el objetivo de los logros educativos y la maternidad o paternidad a temprana edad.

Como crítica a la encuesta nacional de deserción se puede mencionar que ésta no señala el tipo de instituciones, en donde fue realizada, si eran de carácter públicas o privadas, el grado escolar que cursaban los encuestados, la muestra en específico para la ciudad de Ibagué; por tanto, a pesar que se dan algunos factores que en realidad se asocian con la deserción, estos factores quedan como datos en el aire al no mostrar los casos

específicos y al no hacer las claridades pertinentes para que se puedan tratar por la administración local y sus entidades.

La deserción escolar se encuentra en niveles altos que afecta la cobertura, la calidad, eficiencia y la equidad en la educación. Además, se considera a partir de la lectura estadística, que es un fenómeno complejo y multi-causal que atañe el pilar fundamental para el desarrollo social y económico del territorio.

A manera de crítica, se puede plantear que otra limitante que tienen los datos otorgados por la secretaria de educación municipal es que no otorgan la población a la que se le realizó la encuesta referente a las causantes de la deserción escolar y por otro lado, los datos son otorgados de manera global sin una explicación lógica de la adquisición de los mismos. En este momento se puede ver nuevamente una falencia que tiene el enfoque político integral en la evaluación de la política pública educativa 2010-2014, pues si de manera general se detiene a analizar los datos otorgados para la elaboración de la presente investigación y los cuales fueron proporcionados por entidades públicas que, como razón de ser deberían de tener el seguimiento constante y verídico sobre la deserción, cobertura, matrícula y calidad, se tendría que este enfoque político integral ha de estar en la obligación de evaluar la misma política pública y relacionar los datos con los gastos e inversiones que desde el gobierno nacional se están proporcionando para dirimir la deserción escolar y con ello se podrían obtener datos concretos sobre la gestión pública que en el municipio de Ibagué se está llevando en materia educativa.

8.2 IMPACTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL EDUCATIVA 2010-2014 EN EL MUNICIPIO DE IBAGUÉ

Para finalizar el presente capítulo y como se mencionaba en la introducción del mismo, en este apartado se contrastará lo establecido por la política pública de educación a nivel nacional para el periodo 2010-2014 con los resultados obtenidos para el municipio de Ibagué, se hace dicha comparación para observar las estrategias y programas que se

establecieron a nivel nacional para combatir la deserción escolar y cuáles de ellos fueron llevados a la práctica en el municipio de Ibagué.

8.2.1 Objetivos y estrategias de la política pública Nacional de Educación. La política pública Nacional de Educación, correspondiente al primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos Calderón 2010-2014, se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo, que es el instrumento legal por el cual se dictan los objetivos del gobierno durante su gestión en función a los lineamientos prosperidad democrática; sostenibilidad y competitividad; prosperidad social e igualdad de oportunidades; seguridad, justicia y derechos humanos. Pero en cuanto al tema de educación, que es la línea de investigación que compete a este proceso, los lineamientos del gobierno se sitúa en la “igualdad de oportunidades para la prosperidad social”, donde se construyen las metas y estrategias de aplicación nacional que hacen referencia al servicio de educación de calidad, cobertura para educación básica y media y superior, reducción de la deserción escolar, atención integral a la primera infancia y acceso a nuevas tecnologías para el desarrollo en la educación.

El Plan Sectorial de Educación (2010-2014), es el dinamizador de los lineamientos, estrategias y propuestas del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014). De ese modo, algunos de los objetivos del Plan que se establecieron a nivel nacional para combatir la deserción escolar se fundamentaron en los siguientes pilares estratégicos nacionales:

- (i) Alcanzar una educación inicial de calidad en el marco de una atención integral a la primera infancia;
- (ii) mejorar la calidad de la educación en todos los niveles,
- (iii) disminuir las brechas en acceso y permanencia entre la población rural y urbana, poblaciones diversas, vulnerables y por regiones;
- (iv) educar con pertinencia e incorporar innovación en la educación, y fortalecer la gestión del sector educativo para ser modelo de eficiencia y transparencia (Ministerio de Educación Nacional, 2013).

Por su parte, las estrategias para combatir la deserción escolar establecidos en el Plan sectorial de Educación 2010-2014 “Educación de Calidad Camino Para la Prosperidad”,

ha definido dos ejes de política: 1) al mejoramiento de la calidad de la Educación en todos los niveles y 2) a la disminución de brechas en acceso y permanencia en la educación; los cuales están orientados a garantizar cobertura, calidad y permanencia en los diferentes niveles de educación inicial, básica, media, superior y de formación para el trabajo, con el propósito de aumentar la tasa de cobertura bruta en la educación y disminuir índices de deserción escolar.

Según informe del Ministerio de Educación Nacional (2011), la “tasa de cobertura bruta a nivel nacional en educación preescolar, básica y media es del 104%”, cuyo porcentaje se debe a la tendencia creciente de cobertura en la educación básica, pero en el nivel nacional la tasa de cobertura en educación media presenta rezago institucional, al constituirse en la tasa de cobertura como la más baja con un “79%”, en relación con los demás niveles de educación.

En esta medida, la Política Pública Nacional Educativa, se propone como meta a 2014, “mantener las coberturas brutas de primaria y secundaria y alcanzar una cobertura del 100% en transición y del 91% en Media” (Saavedra, 2011, pág. 5). Por su parte, a nivel territorial, el informe de la ex ministra María Fernando Campo (2011), en el primer encuentro regional de la política educativa 2010-2014, se exponen las cifras de cobertura bruta entre entidades territoriales, donde el Municipio de Ibagué, fluctúa con una cobertura bruta de un “94%”.

El eje número 1 de la política, para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media. Plantea como objetivos y estrategias en el Plan Sectorial de Educación 2010-2014, los siguientes objetivos: transformación de la calidad, cierre de brechas en calidad y formación para la ciudadanía. El segundo eje de política, que es la disminución de brechas en acceso y permanencia, abandera los objetivos de disminución analfabetismo, ampliación de cobertura, disminución de deserción y aumento y mejoramiento de la infraestructura escolar.

En cuanto a las estrategias para el cumplimiento de los objetivos trazados en el Plan Sectorial de Política Pública Nacional Educativa 2010-2014, señala que se dispone de:

La implementación del plan escritura y lectura, jornada extendida y complementaria, instituciones educativas con proyectos para desarrollar las competencias ciudadanas, mejoramiento en las prácticas de aula, guías y materiales didácticos apropiados, desarrollo profesional situado y acompañamiento, 600.000 nuevos cupos, disminución de la tasa de deserción intra-anual de 5% a 3.8% y 4750 aulas escolares construidas (Saavedra, 2011, pág. 35).

De igual forma, las estrategias establecen apoyos complementarios para la permanencia estudiantil como la implementación de la gratuidad universal en el 2012, para todos los estudiantes matriculados en los diferentes niveles de educación inicial, básica y media en los establecimientos educativos oficiales; la promoción de una política de transporte escolar; ayudas en los gastos educativos de alimentación escolar, útiles y uniformes; ejecución de jornadas escolares complementarias para incentivar en el estudiantado el buen uso del tiempo libre y la generación de alianzas con el Ministerio de la Cultura y Coldeportes; intervenciones especiales en las instituciones que presenten dificultades académicas; apoyo para el desarrollo de proyectos de emergencia en infraestructuras educativas afectadas por desastres naturales.

Así, el Plan de Educación durante el primer periodo del Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, propende por lograr que las regiones del país tengan las mismas oportunidades educativas, enfatiza en concentrar esfuerzos en superar los rezagos en los distintos niveles de educación y aumentar las oportunidades de acceso, reducir la deserción escolar y el desarrollo de una oferta académica regional de calidad.

8.2.2 Políticas educativas en el municipio de Ibagué. Teniendo en cuenta los lineamientos de la Política de Educación, se procede en este momento a examinar los planes de desarrollo del municipio de Ibagué que abarcan la temporalidad de la investigación, como fuentes para desarrollar el objetivo de identificar las estrategias y programas que se establecieron en el municipio de Ibagué y de acuerdo a los lineamientos en el nivel nacional para combatir la deserción escolar; sin embargo, la

Secretaría de Educación de Ibagué, desafortunadamente no cuenta con la información concerniente para llevar a cabo el proceso de investigación de forma más pertinente .

En primera medida el Plan de Desarrollo 2008-2011 “porque Ibagué está primero”, se estructura bajo diez ejes estratégicos, de los cuales el que nos compete se titula “Ibagué educadora” en el cual se:

Propende por un sistema educativo integral, equitativo e inclusivo, donde la educación es tarea prioritaria del Estado, la sociedad y la familia en su conjunto. El eje tiene como norte el Plan Nacional de Educación, las metas del Milenio, las propuestas de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano, la ley de la infancia y la adolescencia y los programas del gobierno nacional y local (Alcaldía de Ibagué, 2009).

Con el fin de lograr una transformación educativa, el plan de desarrollo (2009), establece unos objetivos específicos para enfrentar los grandes desafíos de la educación en acceso, permanencia y equidad que consisten en incrementar la cobertura educativa en los diferentes niveles educativos garantizando acceso, permanencia y culminación de los procesos educativos, para ello, se impulsan programas de retención escolar, con la meta de disminuir la deserción escolar, fortaleciendo la permanencia estudiantil. Otro objetivo acorde a producir bajas en la deserción escolar, es la consolidación de procesos de reorganización y fortalecimiento de la Secretaría de Educación para ampliar la capacidad de apoyo a las instituciones educativas, a través del uso eficiente de la infraestructura educativa y mejora de los ambientes escolares. Estos objetivos y estrategias buscan disminuir la tasa de deserción escolar en secundaria oficial pasando de un “5.20% a un 4%” (Alcaldía de Ibagué, 2009, pág. 24).

Seguidamente, para entender las dinámicas en términos de educación de los años 2012 al 2014, se recurre al Plan de Desarrollo 2012-2015 “Ibagué, camino a la seguridad humana”, el cual se fundamenta en 5 ejes, de los cuales el de nuestro interés se denomina eje “seguridad educativa y de salud” que orientará sus esfuerzos en

“desarrollar y fortalecer el talento humano del Municipio, mediante el acceso a un sistema educativo equitativo, digno, de calidad, de respeto por la diferencia y la diversidad, y que satisfaga las expectativas de la población y las necesidades del sector productivo” (Alcaldía de Ibagué, 2012, pág. 27) y cuyos lineamientos se ajustan al Plan de Desarrollo “prosperidad para todos 2010-2104” y al Plan Decenal de Educación 2006-2016. Las estrategias que contempla el Plan de Desarrollo en materia educativa son el impulsar a Ibagué como un laboratorio educativo, que enarbole la dirección de la educación en Ibagué hacia una educación con calidad y con un ambiente escolar agradable y una educación de formación permanente.

La primera estrategia “Ibagué: laboratorio educativo, hacia una educación de calidad”, se encamina a orientar sus esfuerzos al incremento de la cobertura escolar; la garantía de la permanencia o retención escolar y el mejoramiento de la calidad educativa. La segunda estrategia “seguridad humana es educación básica para todos”, se estructura como pilar para combatir el trabajo infantil, que según los datos de la Encuesta Nacional de Deserción, es uno de los factores asociados a la deserción escolar en el municipio de Ibagué. De igual manera, se apunta al diseño de programas que garanticen la alimentación escolar y la articulación de la educación media con la educación superior, mediante incentivos estudiantiles, que permite al estudiantado del nivel medio, ver en la permanencia y culminación de su proceso educativo, oportunidades para continuar una carrera profesional, técnica o tecnológica y cambiar la mentalidad de desapego al estudio o el desinterés, que en ocasiones genera en el estudiante una causal para desertar.

La tercera estrategia “ambientes escolares agradables y aptos para la educación”, busca atender las necesidades educativas en relación a la infraestructura adecuada para impartir la educación en condiciones favorables para el proceso de formación escolar. Esta estrategia apunta a fortalecer una de los elementos que contribuyen a que los estudiantes deserten por inconformidad al sentir que las instituciones educativas no cubrir sus necesidades educativas con espacios de recreación y escenarios de estudios didácticos, tecnológicos y de comunicación dentro de las aulas de clase.

La última estrategia “comunidad educativa en proceso de formación permanente”, hace hincapié en la capacitación permanente a docentes teniendo en cuenta, el contexto de la evolución de la ciencia y la tecnológica para acceder al conocimiento, donde se constituyan los maestros como actores idóneos para la prestación del servicio de educación que respondan a los requerimientos de actualización en el conocimiento, pero también el papel de formadores de jóvenes con pensamiento crítico que contribuyan al progreso social y económico de la región y el país.

8.2.3 Política Educativa en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014)

Al entrar a examinar si la política de educación nacional llevada a cabo en el periodo 2010-2014 por el presidente Juan Manuel Santos, cumplió o no con la disminución de la deserción escolar y observar los impactos que tuvo ésta en el municipio de Ibagué, se recurre al informe del Congreso de la Republica, de rendición de cuentas de la administración del Gobierno de Juan Manuel Santos, (2014). El Gobierno Nacional reconoce el papel de la educación, como columna para la prosperidad y la equidad.

Dentro de los compromisos del Gobierno por disminuir la deserción escolar, mejorar la calidad y la permanencia de la educación se encuentra dos líneas enfocadas a visibilizar las acciones del Gobierno frente a ello. La primera línea es, la formación y acompañamiento a educadores, cuyo resultado se ha reflejado en la formación de “169.436 educadores de los niveles preescolar, básica y media, en el marco de diversos programas para el mejoramiento de prácticas educativas y de competencias básicas” (Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2014, pág. 34). Esto ha contribuido a la formación integral y de pertinencia de acuerdo a los diversos contextos y multiculturalidades, para el desarrollo de las competencias educativas de los estudiantes. En la segunda línea estratégica, se enmarca la implementación y fortalecimiento de programas dirigidos al desarrollo de competencias básicas. Es un ítem que busca fortalecer la permanencia estudiantil, ya que uno de los factores de deserción son las dificultades por alcanzar las metas y logros académicos con un porcentaje del 23% de acuerdo a la tabla N° 5 que describe los factores asociados a la deserción estudiantil en el municipio de Ibagué.

Durante el cuatrienio, también se desarrollaron procesos de mejoramiento y articulación entre la educación media, la educación para el trabajo y la educación superior, como mecanismo para atacar la deserción escolar y aumentar la permanencia estudiantil, donde “3.380 instituciones de educación media desarrollaron procesos de la integración de la formación básica con la formación científica y técnica” (Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2014, pág. 34). Además, en conjunto con el Ministerio de Educación, el Gobierno ha atendido a “337 sedes educativas con dotación escolar, 191 sedes educativas con proyectos de reparación de aulas escolares y 446 con baterías sanitarias” (Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2014, pág. 90).

En cuanto al Plan Sectorial de Política Pública Nacional Educativa 2010-2014, en la estrategia “plan escritura y lectura”, se han beneficiado un total de “19.285 sedes educativas”, ha sido una de los dispositivos para estimular el interés por las letras, el desarrollo de habilidades de expresión, escritura y lenguaje, así como potenciar las capacidades intelectuales y creativas de los estudiantes.

8.2.4 La deserción escolar en el municipio de Ibagué. Para la observación de la Política Sectorial de Educación en el municipio de Ibagué, el informe Plan territorial de formación de docentes y directivos docentes, de la Secretaría de Educación Municipal (2011), permite observar que el municipio acopla dentro del fortalecimiento a la permanencia estudiantil y disminución de deserción escolar, la formación y desarrollo profesional de docentes y directivos docentes, como estrategia para la aplicación de metodología y pedagogía innovadora que incida en el desarrollo de las competencias y mejoramiento de la calidad educativa. Otros aportes de la Política Educativa al nivel territorial, la articulación de la educación media con la educación técnica y superior; el fortalecimiento y modernización en infraestructura de las instituciones educativas para el mejoramiento de los ambientes escolares.

Como se puede observar las estrategias en pro de mejorar la calidad educativa en Colombia están apuntando a dicha finalidad, pero desafortunadamente, en el caso del

municipio de Ibagué se han quedado plasmadas en lo formal; no observamos procesos reales y de impacto que busquen centrarse en específico en la disminución de la deserción, a la hora de observar los datos sobre este tema, éstos no expresan ni evidencian el cumplimiento de las estrategias dadas a nivel nacional; por otro lado, no hay un proceso de rendición de cuentas sobre la gestión pública encaminada a pugnar contra la deserción, si bien a la final se otorgaron datos sobre cobertura éstos están sistematizados de tal forma que no se reconocen las instituciones y sectores sociales que abarca. Por último, no hay una relación entre el gasto público otorgado para hacer frente al problema de la cobertura, repitencia, deserción y el impacto que ha tenido en lo pragmático, pues las cifras como se mencionaba con anterioridad, se convierten en números suministrados por la secretaria de educación sin un respaldo o justificación alguna.

9. LÍMITES DE LA EVALUACIÓN DESDE LOS ENFOQUES DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Atendiendo al objetivo planteado en el inicio del documento, esta parte se dedica a observar como cada uno de los enfoques es limitado o posibilitado para su realización desglosando cada uno de los mismos y describiendo el comportamiento de los datos en esta materia.

9.1 LIMITES DESDE EL ENFOQUE ECONOMICO

Como se mencionaba en el capítulo I este enfoque tiene el objetivo de realizar un análisis tipo costo-beneficio (Sour, 2008). Dicho enfoque toma los siguientes ítems o dimensiones para su evaluación:

Costo de oportunidad: este es entendido como aquella imposibilidad de satisfacer todas las necesidades y deseos, lo cual obliga a los individuos a elegir entre todas las alternativas posibles. En el caso de la función pública, dicho cometido se ve reflejado en el costo de elegir un tipo de acción o programa el cual se mide en términos de no llevar a cabo otra alternativa (2008).

En el caso de la política que nos interesa, vemos que la alcaldía no aporta información sobre las propuestas de programas y actividades, de forma que a través de los datos de licitación o convenios, se pueda identificar como se balancearon y sopesaron las diferentes alternativas y cuál fue el costo de haber optado entre uno u otra para la ejecución de los recursos y su optimización.

Análisis marginal: desde aquí, se señala que la elección del funcionario público no debe realizarse pensando en la resolución o no de determinado problema u otro, sino también analizando si para alcanzar el objetivo se requiere gastar un poco más o un poco menos (2008). No es posible entonces, determinar cuál fue el costo marginal que la alcaldía tuvo

para el desarrollo de los programas y actividades implicadas en la política pública, en tanto no hay datos que permitan ver como aumentaba el costo a medida que la cobertura de los programas y actividades iban creciendo. Por ejemplo, los costos de infraestructura, deben ser analizados en función del volumen de requerimientos estructurales y sus respectivos insumos; esto de manera exponencial a su demanda, y de ello no hay datos para realizar la respectiva evaluación.

Incentivos económicos: Según Sour, “los incentivos son todos aquellos factores monetarios y no monetarios que proporcionan un motivo para que una cierta acción inicie su curso” (2008, pág. 5). Estos pueden ser negativos o positivos según los objetivos de la política en particular, y en términos de evaluación, implican proveer información sobre el efecto y las consecuencias al implementarse diversas medidas o estrategias. La dificultad en nuestro caso de realizar este tipo de análisis proviene de la poca información y el poco rastreo sobre los impactos cualitativos que las medidas implementadas trajeron sobre la población objetivo, más allá de las dimensiones cuantitativas del fenómeno. Así por ejemplo, es difícil saber si un programa como el dirigido a la alimentación escolar, ha generado incentivos económicos para las familias de los estudiantes en materia de inversión escolar o ha aumentado la dependencia y el paternalismo debido al asistencialismo estatal.

9.2 LÍMITES DESDE EL ENFOQUE ADMINISTRATIVO GERENCIAL

Como ya se referenció desde el primer capítulo, el objetivo de este enfoque es optimizar y comparar la gestión de las administraciones públicas con la gestión privada, exigiendo con ello niveles de productividad al Estado. En este enfoque, también se evalúan los resultados de la gestión pública, la eficiencia en los recursos y la satisfacción ciudadana. (Amaya, 2005).

Las limitaciones para la política pública de educación 2010-2014 siguiendo lo planteado por éste enfoque, se expresan en que no es posible comparar la gestión pública y la privada; en este caso el de las instituciones educativas, ya que tanto la una como la otra

necesariamente tienen que acceder al SIMAT (Sistema Integrado de Matrícula). Sin embargo, la deficiencia radica en que la Secretaria de Educación no cuenta con la sistematización de un conglomerado de instituciones educativas del municipio de Ibagué, lo que imposibilita una evaluación a la política educativa referente a temas de cobertura y deserción.

En cuanto a la eficiencia en los recursos y la satisfacción ciudadana, no es posible hacer una evaluación a nuestro caso concreto desde éste enfoque, ya que no se otorgó información sobre los recursos utilizados para disminuir los índices de deserción en el municipio de Ibagué, ni se tiene acceso a las evidencias de la rendición de cuentas sobre los resultados de las estrategias que están utilizando las instituciones educativas y como estas son retroalimentadas desde el conocimiento del nivel de satisfacción de la ciudadanía en materia educativa en general. Respecto a este último ítem, vemos que es el que más acerca la idea de consumidor a la de ciudadano, por tanto de realizarse una evaluación en estos términos se parte de una visión implícitamente economicista de la gestión pública, lo cual implica la disposición de indicadores e índices, que midan tres niveles de la satisfacción del ciudadano: la calidad, la eficiencia y la eficacia. Estos últimos brillan por su ausencia en los niveles administrativos responsables.

En este mismo sentido, se desconocen las posibles auditorías y el control de gestión que la Secretaria de Educación Municipal está llevando a cabo con las instituciones; aquí también se plantea que el Ministerio de Educación Nacional está fallando con el seguimiento departamental y municipal a las secretarías. La importancia de estos documentos de seguimiento a la gestión, es la posibilidad de utilizarlos para alertar o evitar los casos de corrupción de dichas entidades como la vigilancia a los recursos otorgados a las mismas.

9.3 LÍMITES DESDE EL ENFOQUE POLÍTICO INTEGRAL

Este enfoque resalta la función del Estado centrándose más en la producción de valor público y teniendo en cuenta los valores, necesidades y la diversidad de la sociedad. Si

bien se enfoca en el control del Estado y en el logro de resultados de la gestión pública, promueve también la responsabilidad social del mismo encaminada a mejorar la calidad de vida de la población desde el fortalecimiento de la democracia. (Amaya, 2005).

Los límites de este enfoque materializados en la evaluación de la Política Pública de Educación se centran más que todo en la incapacidad del Estado, y en éste caso de los entes institucionales de obtener información focalizada en los motivos personales, emocionales y las necesidades particulares de aquellos jóvenes que dejan de estudiar. Lo cual se realizaría no solo a través de una encuesta distante y generalizadora como la Encuesta Nacional de Deserción Escolar (Ministerio de Educación Nacional , 2011); la cual, como su nombre lo sugiere está generalizada al nivel nacional, y por ende, en no existe como dato específico para el municipio de Ibagué. Este vacío en la información, debe ser solventado desde el acompañamiento y diagnóstico coordinado con la ciudadanía, de forma que se genera un empoderamiento de la ciudadanía desde el nivel local.

En este aspecto señalado, la razón de ser del Estado como proyecto político y social y su relación con la gestión, se ve cuestionada; pues no está cumpliendo a cabalidad su responsabilidad social para con este sector específico llamado educación. No hay evidencia de las estrategias adelantadas en términos de trabajo mancomunado con la población receptora, la cual en términos de ciudadanía asuma un papel proactivo en el diagnóstico en materia de motivos, emociones y necesidades de la población en situación de deserción escolar, o en otras materias afines a las metas educativas nacionales y locales.

Otro argumento de limitación para evaluar desde el enfoque político integral en la presente investigación, es no hay soportes de un incremento de la participación activa de los grupos de interés y promover una cultura política participativa y democrática. Lo que en la práctica no sucede, pues se relegan las funciones exclusivamente a las instituciones educativas y a la Secretaria de Educación. Cuando lo ideal sería una mayor participación del sector de padres de familia, los estudiantes y el cuerpo académico en

general, para así lograr el desarrollo de la educación de manera integral, vinculando los aspectos particulares, institucionales y de gestión pública.

El instrumento privilegiado para ello son los Planes Educativos Municipales, cuya naturaleza les exhorta a: “tener en cuenta los lineamientos del Plan de Desarrollo Municipal, los PEI (Proyectos Educativos Institucionales) y los acuerdos entre las autoridades educativas y la comunidad” (Mineducación, 2017, pág. 1). Esta última es la que no puede ser visibilizada desde los requisitos de evaluación como motor de empoderamiento local. Lo cual podría verse a través de las evidencias de los instrumentos, escenarios y actores que en términos de planeación local participativa, hayan sido articulados metodológicamente en aspectos estratégicos en materia educativa.

Sin embargo, éste enfoque puede ser maximizado en la ejecución de las próximas políticas públicas educativas y en la práctica de los planes decenales de educación. Teniendo en cuenta que es necesario enfocar las necesidades y problemas de la educación, no viéndolas como problemas ajenos y desde un espectro superior, sino vinculando tanto la parte familiar, como la institucional y los sectores educativos.

Para finalizar el presente capítulo, se reconoce la falta de información y de acceso a datos los cuales habrían nutrido de mejor manera la presente investigación; sin embargo, el esfuerzo en investigar este tema reside también en hacer visible estas debilidades institucionales que tienen las diferentes entidades estatales a la hora de condensar información, en el tema específico de la deserción escolar y los factores y condiciones que vienen consigo. A continuación damos paso a las conclusiones y recomendaciones que la presente investigación postula.

10. CONCLUSIONES

En primer lugar finalizamos esta monografía reconociendo que a pesar de nuestro primer intento de ofrecer una evaluación a la Política Pública de Educación 2010-2014, en materia de deserción escolar, nuestras posibilidades e intentos estuvieron limitadas por la negligencia de las instituciones como por la incapacidad misma de reunir, coordinar y sistematizar información relevante para el tema.

Sin embargo lo presentado hasta el momento es muestra del esfuerzo continuo y apoyo obtenido por docentes del programa de Ciencia Política de la Universidad del Tolima, a los cuales reconocemos la labor educativa que continuamente hacen. Queremos dejar plasmado también una crítica institucional al sistema de educación colombiano, a pesar de que reconocemos su continuo esfuerzo por mejorar la calidad de la educación, en estos momentos se está quedando corto en la eficiencia de los programas para sistematizar la información y tenerla a disposición de la sociedad.

Por otro lado, se observa que la articulación entre Política y Política Pública debe ser constante y estar presente en la elaboración de políticas públicas, estrategias y programas que vayan en pro del mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad y de sectores específicos. La política como disciplina que analiza no solo los problemas políticos y referentes al poder, sino a su vez, las realidades sociales intrínsecas en la sociedad necesitan de instrumentos o herramientas para hacer frente a aquellos problemas, y si bien no solucionarlos sí sistematizarlos y darles un tratamiento constante y oportuno.

De la misma manera se puede concluir que en la experiencia con la elaboración de esta monografía se percibe que hay una escisión entre la formulación de las políticas públicas y los problemas que se proponen tratar; es por eso necesario y urgente rescatar el vínculo entre la gestión pública expresada en instituciones y la sociedad, los hacedores de estas políticas públicas deben ver más de cerca aquellos problemas coyunturales que

los sectores de la sociedad están viviendo, para con ello formular estrategias y programas que puedan generar un impacto pero a la vez muestren un cambio real a través de la sistematización de lo alcanzado por medio de estas herramientas. He ahí el llamado a la articulación entre política, sociedad y políticas públicas, ya no se puede seguir tomando cada una por aparte y con lentes oscuros.

En lo referente a lo normativo y al contrastar la Ley 715 de 2001, con la experiencia adquirida al realizar la investigación, se menciona que a pesar que algunas de las funciones de la ley están encaminadas a formular políticas del sector educativo, coordinar y evaluar lo referente a proyectos de inversión en educación y diseñar herramientas para la calidad de la educación, estas funciones si bien se están llevando a cabo en el municipio de Ibagué sigue habiendo falencias en materia de deserción, cobertura y calidad educativa.

Otro limitante que se encuentra para hacer una evaluación de tipo Administrativo Gerencial y en lo normativo, son los Planes Decenales de Educación los cuales se centran en 4 aspectos fundamentales: cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia; se puede decir que en el municipio de Ibagué y en el departamento del Tolima según los datos condensados en el capítulo dos, las metas y estrategias para potencializar estos 4 aspectos no están siendo una herramienta para disminuir los índices de deserción y tampoco están cerrando la brecha entre niños y niñas desertores. No están siendo desarrollados de manera plena, por tanto, hay vicios administrativos en cuanto a la consecución y eficiencia en lo real de la normatividad en materia de educación, como se mencionó en el capítulo anterior.

En el mismo sentido, se concluye que hace falta que el proceso de formulación de las políticas públicas integre de manera general los sectores de la sociedad, la familia y las instituciones educativas, para evitar que los programas y planes sean elaborados sin conocimiento de causa y sin reconocer de manera clara cuales son los problemas más relevantes en el momento. Se menciona esto por causa que el Plan Nacional Decenal de Educación 2006- 2016 establece que en el año 2016 “La educación sea un derecho

cumplido para toda la población y un bien público de calidad, garantizado en condiciones de equidad e inclusión social por el Estado, con la participación co-responsable de la sociedad y la familia en el sistema educativo” (Ministerio de Educación Nacional, 2011). Haciendo de esta forma el llamado de atención a que de manera departamental y municipal se integren estas partes de la sociedad para generar soluciones más integrales y focalizadas a la problemática.

Es necesario argüir que no ha habido una disminución significativa entre las brechas de acceso y permanencia escolar entre la población rural y la urbana, siguen existiendo diferencias alarmantes entre los matriculados en cada población y los que permanecen como se mencionaba en el capítulo II, varias son las causas que permiten explicar esto de manera pragmática, pero no hay tampoco encuestas que en el municipio de Ibagué evidencien las causas de esta escisión y quiebre entre los estudiantes de las zonas rurales y la zona urbana.

En lo referente a la articulación entre los enfoques Económico, Administrativo- Gerencial y político integral, se hace una crítica en cuestión de la financiación y de los programas en pro de disminuir la deserción, no se encontró información, lo cual suele ser problemático por el tema de transparencia y rendición de cuentas, pues si los programas no están generando el impacto de disminuir el problema de la deserción, se cuestiona entonces a dónde están llegando los recursos que se destinan a nivel nacional; por lo cual hacer una evaluación de tipo económico sería muy limitada, debido a que no se halló la respectiva información.

RECOMENDACIONES

Desglosando cada enfoque, se puede concluir que:

RECOMENDACIONES DESDE EL ENFOQUE ECONOMICO

Si bien aporta muchas aristas para el análisis de las políticas públicas, en el caso concreto realizado en el municipio de Ibagué, se reconoce la falla de la Secretaria de Educación Municipal y del gobierno local de sistematizar la información financiera y de los programas ejecutados en el año 2010-2014, generando con ello una falta de información al servicio de la población lo cual imposibilita investigaciones como la presentada aquí. Por ello, la recomendación que se hace desde este espacio académico es a generar bases de datos, indicadores e información contable sobre futuros programas y estrategias educativas, vincular a cada institución educativa con los informes de gestión, infraestructura, insumos y todos los soportes que reciban, de forma que pueda hacerse visible la relación costo-beneficio con la cual son asignados los recursos. Con ello de paso, se estaría fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas.

RECOMENDACIONES DESDE EL ENFOQUE ADMINISTRATIVO GERENCIAL

se puede concluir que éste enfoque se queda corto en el caso de la Política Educativa 2010-2014 y en el caso de Ibagué en concreto, ya que hay una falta de información y los procesos para acceder a ella desgastan al investigador. No fue posible acceder a auditorias que la secretaria de educación municipal realizara a las instituciones educativas, ni mucho menos obtener información clara y concisa con lo referente a la cobertura y deserción escolar. Por tanto, la recomendación es que para en un futuro poder realizar una evaluación siguiendo este enfoque, es necesario por un lado que tanto las instituciones educativas como la secretaría municipal tengan actualizado y sistematizada la información en materia de satisfacción en materia de calidad, eficiencia y eficacia, aplicando o desarrollando indicadores que exploren los alcances y necesidades en términos de la productividad administrativa pública.

Con ello se haría más práctico un futuro trabajo evaluativo en el enfoque mencionado; por otro lado, se recomienda a los responsables de la gestión pública llevada a cabo por el gobierno local que se tengan actas, auditorias e informes de cada colegio en donde sistematicen aspectos tanto económicos como educativos referentes a la infraestructura, gastos, ayudas recibidas, estrategias implementadas para reducir la deserción y aumentar la cobertura escolar.

RECOMENDACIONES DESDE EL ENFOQUE POLÍTICO INTEGRAL

Se concluye que es el enfoque que retoma los otros dos enfoques mencionados, y propende por una articulación entre lo económico, lo gerencial, la gestión y la comunidad, teniendo en cuenta que se debe responder a un contexto y tener presente que cada institución está enmarcada en un territorio en específico, y por tanto es muy diferente tratar la deserción escolar en el área rural que en el área urbana. Así, se recomienda a la Secretaria de Educación Municipal y al Ministerio de Educación Nacional que se empiecen a generar proyectos, programas y estrategias para vincular más a la sociedad y a la comunidad educativa en la puesta en marcha de las mismas, a su vez, llevar a cabo encuestas y evaluaciones a cada institución e inquirir en la satisfacción de las mismas con las políticas públicas educativas. Por último, es necesario que se tenga en cuenta al estudiante como sujeto principal de la educación, generando más diálogo y mejores relaciones con ellos, integrándolos en las propuestas y estableciéndolos como sujetos activos y pensantes, con ello aumentando los niveles de participación y de integración ciudadana.

Por otro lado, no todo es malo, se reconoce que la Política Educativa para los años 2010-2014 fijó su atención en ampliar cobertura, mejorar la infraestructura de las instituciones educativas, apoyar el proceso educativo con las herramientas de TIC, y estas soluciones o estrategias para mejorar la calidad educativa son necesarias e importantes, ya que pueden surtir efecto si se manejan con transparencia y descentralizadamente, reconociendo que cada región y departamento del país desarrolla contextos diferentes y que responde a situaciones concretas.

Por último, queremos dejar plasmada una crítica al sistema integral de matrículas SIMAT y su ejecución en el departamento del Tolima, específicamente en el municipio de Ibagué, pues no cuenta con la cifra de desertores, no está llevando a cabo el seguimiento a la deserción escolar en sus diferentes niveles educativos, lo cual dificulta las investigaciones y aún más dificulta elaborar futuras políticas públicas y programas concretos que lleguen a la población en específico; además, si es una institución de carácter público el ideal es que tenga su información pública y a la mano de cualquier persona que desee solicitarla, y que dicha información esté desagregada por género, edad, condición socioeconómica, nivel educativo, esto permitiría que se focalice el problema de la deserción en cuestiones específicas y así se tratará el mismo con herramientas eficaces que lleguen a la población afectada.

A modo de recomendación y de cierre, hacemos el llamado de atención a la Alcaldía Municipal de Ibagué para que realice un seguimiento a la labor de la Secretaria de Educación Municipal, a las funciones desarrolladas por el SIMAT y a que condense los datos referentes a la deserción escolar, con la finalidad de establecer una mejor calidad educativa, eficiente y enfocada en las necesidades particulares de cada institución. También queremos motivar a la Universidad del Tolima para que siga apoyando este tipo de trabajos y espacios que fortalecen la crítica en el entorno de formación académica y reiterar el agradecimiento por la lectura del presente proyecto de investigación.

REFERENCIAS

- Alcaldía de Ibagué. (2009). *Plan de Desarrollo porque Ibagué está primero; 2008-2011*. Ibagué: Concejo municipal.
- Alcaldía de Ibagué. (2012). *Plan de Desarrollo "Ibagué, camino a la seguridad humana" 2012-2015*. Ibagué: Concejo Municipal de Ibagué.
- Bustelo, M. (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995 - 1999*. Madrid: universidad complutense de madrid.
- Canivez, P. (2005). Perspectivas analíticas en torno a las relaciones entre cultura política y educación 2. Educación pública y cultura política en Colombia. En M. Herrera, *La construcción de cultura política en Colombia: Proyectos hegemónicos y resistencias culturales* (pág. 11). Bogotá: Universidad pedagógica nacional.
- Colombia, C. P. (1991). *Constitucion Política de Colombia*.
- Diario Oficial N° 42033. (1995). Decreto 1718 . *Preparación y Formulación del Plan Nacional de Desarrollo Educativo* (pág. 4). Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Diario Oficial No. 44.506. (01 de 08 de 2001). *Acto Legislativo 01 de 2011*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2001.html#347
- Ejea, G. (2015). *Teoría y ciclo de las políticas públicas*. Obtenido de <http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/secgen/2015/pol-oceanica-regional/Doc%2010.Teoria%20y%20ciclo%20de%20las%20Politicass.pdf>
- El Sahili, G., & A, L. (2011). Informe de investigación sobre deserción escolar mediante jerarquización de factores en la UPIIG, del IPN en Silao, Guanajuato. *Revista de Estudios y Experiencias en Educación*, 10(19), 33-48.
- Espinoza, O. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de "Política, políticas públicas y política educacional. *Redalyc*, 1-13.

- Franco y Lanzaro. (2006). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: Miño y Davila.
- Gavilanes, R. V. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, 149-187.
- Herrera, M. C., & Infante, R. (2004). Las políticas públicas y su impacto en el sistema educativo colombiano. Una mirada desde los planes de desarrollo 1970-2002. *Nómadas*, 76-84.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile : Naciones Unidas CEPAL.
- Leon, A. (2011). Qué es la educación. *Educere*, 11(39), 595-604.
- Ley 715 de 2001. (2001). *Diario Oficial No 44.654*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Ley General de Educación. (1994). *Ley 115 de febrero 8*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Losada y Casas. (2008). En *Enfoques para el análisis político: Historia, epistemología y perspectivas de la Ciencia Política* (pág. 392). Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.
- Many Y Thoening. (s.f.). Las Políticas Públicas: Cap. 3 Marco conceptual. 91-110.
- Marsh y Stoker. (1997). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza.
- Ministerio de Educación Nacional. (2000). *Plan Decenal de Educación 1996-2005*. Bogotá: MINEDUCACIÓN.
- Ministerio de Educación Nacional - (MEN). (2001). *Informe nacional sobre el desarrollo de la educación en Colombia*. Bogotá D.C: República de Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional. (2007). *Plan Decenal de educación 2006-2016: Pacto social por la educación*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación. (2008). *Revolución educativa: Plan Sectorial 2006-2010*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional. Obtenido de <http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-152036.html>

- Ministerio de Educación Nacional de la República de Colombia - (MEN). (Octubre de 2009). *mineducación.gov.co*. Obtenido de http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-293659_archivo_pdf_abc.pdf
- Ministerio de Educación Nacional . (2010). *Revolución educativa 2002-2010: acciones y lecciones* . Bogotá: Panamericana.
- Ministerio de Educación Nacional . (2011). *Decreto N°4807*. Bogotá: República de Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional . (2011). *Deserción escolar en Colombia 2009-2010*. Obtenido de Colombia digital: <https://colombiadigital.net/desercion-escolar/item/4081-encuesta-nacional-de-deserci%C3%B3n-escolar-ende.html>
- Ministerio de Educación Nacional. (2011). *Plan Sectorial 2010-2014*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación. (2011). *Encuesta Nacional de Deserción Escolar-ENDE*. Bogotá: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación Nacional. (2013). *Sistema nacional de indicadores educativos para los niveles de preescolar, básica y media en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Educación.
- Muller, P. (2002). *Las Políticas Públicas*. Colombia: Xerox.
- Muller, P. (2011). Las políticas públicas como mediación. En P. Muller, *Las Políticas Públicas* (pág. 22).
- Nirenberg, O. (2010). *Enfoques para la evaluación de políticas públicas*.
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. . México: Fondo de cultura económica.
- OCDE. (2015). *Política educativa en perspectiva 2015: Hacer posibles las reformas*. Santillana.
- OCDE-MEN. (2016). *Revisión de políticas públicas nacionales de educación: la educación en Colombia*. Colombia : Santillana.
- Presidencia de la República de Colombia. (2015). *Informe al Congreso: Juan Manuel Santos 2015*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Rivas Leone, J. A. (2003). *El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones* . *Panorama*.

- Roth, A. N. (2006). "La política pública es lo que ocurre, no lo que se dice en la legislación". En A. N. Roth, *Discurso sin compromiso: La política pública de derechos humanos en Colombia* (págs. 59-98). Bogotá D.C: Aurora.
- Saavedra, M. F. (2011). *Primer Encuentro Regional: Plan sectorial de Educación 2010-2014 "Educación de calidad camino para la prosperidad"*. Bogotá: Ministerio de Educación.
- Surel, Y. (2006). *Relaciones entre la política y las políticas públicas*. Buenos Aires: Miño Davila.
- Surel, Y. (2008). *Las políticas públicas como paradigma*. Buenos Aires : Miño y Davila.
- Thoenig, Y. M.-J. (1992). *Las Políticas Públicas* . Barcelona- España: Ariel S.A
- Tulic, M. (1996). Una aproximación a la evaluación de las políticas públicas el caso del SINEC. *Revista Iberoamericana de Educación*, 159-176.
- UNESCO. (1990). Declaración mundial sobre educacación para todos y marco de accion para satisfacer las necesidades basicas de aprendizaje. *UNESCO* , (pág. 42). Jomtien, Tailandia .
- Velasquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, 149-187.
- Zuluaga, O. L. (1995). De la educación estamental a la educación como servicio público . *Educación y pedagogía* , 1-16.

ANEXOS

Anexo A. Acción de tutela

4
Nombre
CONSEJO
JUDICIAL
PENAL
Dirección
Código
Envío
DESI
Nombre
R.M.E. No.
Dirección
BARRIO
Ciudad
Departa
Código
Fecha
21/07/20
M. E. No.
M. E. No.



RAMA JUDICIAL
REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL SUPERIOR DISTRITO JUDICIAL IBAGUÉ
SALA DE DECISIÓN PENAL

Ibagué, 19 de Julio de 2017

Oficio No. AT- 07266

FALLO PRIMERA INSTANCIA

Señora
XIMENA ANDREA MORENO GARCÍA
Manzana C Casa 26, Barrio Entre Ríos
Ciudad.-

REF: ACCION DE TUTELA RAD. 73001-22-04-000-2017-00454-00 PRIMERA INSTANCIA
ACCIONANTE: XIMENA ANDREA MORENO GARCÍA
ACCIONADO: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE IBAGUÉ Y OTROS.-
MAG. PONENTE: DRA. MARÍA MERCEDES MEJÍA BOTERO

Atentamente le notifico que mediante proveído del 18 de julio de 2017, la Honorable Magistrada Ponente resolvió TUTELAR el derecho fundamental de petición de Ximena Andrea Moreno García.

Segundo:- ORDENAR a la Secretaría de Educación del Departamento del Tolima, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, dé respuesta de fondo, clara y precisa a la solicitud de la accionante en relación con la entrega de los indicadores de deserción educativa de la educación media del departamento del Tolima de los años 2010 y 2014, la que no necesariamente tiene que ser favorable a sus intereses.

Tercero:- NOTIFICAR por el medio más expedito a las partes y si no fuere impugnada, remítase la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cordialmente,

LUZ MIREYA JARAMILLO DÍAZ
Secretaria
Anexo copia del proveído enunciado en 10 folios
J.J.C.M.

PALACIO DE JUSTICIA OFICINA 1308
Telefax (057) 8 2 61 95 10 - (057) 8 2 61 88 30 / e-mail: ssptribsupiba@cendoj.ramajudicial.gov.co
IBAGUÉ

Tutela No. 73001-22-04-000-2017-00454-00
Ximena Andrea Moreno García
Sentencia 1ª Instancia

TRIBUNAL SUPERIOR DISTRITO JUDICIAL IBAGUÉ
-SALA DE DECISIÓN PENAL-

Ibagué, DIECIOCHO (18) DE JULIO DE DOS MIL DIECISIETE (2017)

Magistrada Ponente: **María Mercedes Mejía Botero**

Aprobada Acta No. 457

ASUNTO

Decide la Sala la acción de tutela interpuesta por Ximena Andrea Moreno García en contra del Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación de Ibagué y el Tolima, por la presunta vulneración de su derecho fundamental de petición.

LA ACCIÓN DE TUTELA

Manifiesta la accionante, que el pasado 10 de mayo radicó una solicitud en cada una de las entidades accionadas, a fin de que le informaran los índices sobre la deserción escolar en el nivel medio educativo del municipio de Ibagué entre los años 2010 a 2014.

Que por lo anterior, la Secretaría de Educación del Tolima y el Ministerio de Educación le dieron una respuesta que no satisface de fondo su solicitud, en tanto que la Secretaría de Educación de Ibagué no le ha dado respuesta.¹

RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

1. La Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Tolima solicita se declare la carencia actual de objeto por hecho superado, pues dio respuesta oportuna y de fondo a la solicitud elevada por la accionante.²

2. La Secretaría de Educación de Ibagué, manifiesta, que el pasado 13 de julio dio respuesta a la solicitud elevada por la accionante.³

Pese a haber sido vinculado, el Ministerio de Educación guardó silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Constitución Política en su artículo 86, contempla la acción de tutela, como mecanismo aplicable cuando los

¹ Folios 1-5.

² Folios 20-23.

³ Folios 47-48.

derechos fundamentales resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala la ley, siempre y cuando no existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Frente al tema debatido cabe recordar, que el constituyente colombiano protege el derecho fundamental de petición que consagró en el artículo 23 de la Constitución Política, según el cual, *"toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución"*. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado:

"a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) *Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.*

f) *La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.*

g). *En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.*

h) *La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.*

i) *El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.⁴*

De las pruebas allegadas a la actuación, encuentra la Sala, que obran 3 escritos signados por la accionante dirigidos a las Secretarías de Educación de Ibagué y el Tolima y el

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-146 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Ministerio de Educación Nacional, en los que les solicitó “proporcionar información sobre indicadores, datos cuantitativos y cifras disponibles sobre la deserción escolar en el nivel medio educativo (9 a 11 grado) en el departamento del Tolima entre los años 2010 a 2014”.

Concretamente solicitó a las entidades territoriales, informar si el municipio de Ibagué a través de sus distintas instituciones públicas o privadas, ha evaluado el Plan Nacional de Desarrollo en lo relacionado con la política educativa, sobre sus efectos y consecuencias de aplicación en la dimensión local.⁵

En respuesta a su solicitud, la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Tolima le envió un oficio en el que anunció le remitiría los indicadores de eficiencia interna del departamento, donde se encuentra la deserción por niveles educativos. Le informó, que el departamento no cuenta con el documento solicitado sobre evaluación de la política educativa del periodo 2010 a 2014 sobre efectos y consecuencias de su aplicación en la dimensión local o territorial, no obstante, le remitió el seguimiento que el Ministerio de Educación realizó a la deserción escolar en el departamento para el periodo 2011-2014.⁶

⁵ Folios 4-10.

Revisados los documentos que aportó la Secretaría de Educación del Departamento, advierte la Sala, que tal como lo asegura la accionante, esta entidad no resolvió de fondo su solicitud.

En efecto, aunque le remitió el informe sobre el seguimiento que el Ministerio de Educación hizo a la política educativa en el periodo 2010 - 2014, no le remitió la totalidad de los indicadores de eficiencia educativa de la educación media del departamento del Tolima para dicho periodo.

Únicamente le envió la estadística educativa correspondiente a los años 2013,⁷ 2011⁸, 2012⁹ e indicadores de eficiencia interna anual para preescolar y primaria -lo que no fue objeto de su solicitud-. Significa lo anterior, que faltaron los indicadores de los años 2010 y 2014, que en su respuesta al derecho de petición le había indicado a la petente, se los remitiría.

Por su parte, la accionante allegó la respuesta que le suministró el Ministerio de Educación con la que le envía el indicador de deserción intra - anual del sector oficial para el periodo comprendido entre 2010 y 2014. Le comunicó,

⁷ Folio 27

⁸ Folio 35

que no cuenta con alguna evaluación que haya hecho el Departamento del Tolima a la política educativa de dicho periodo.¹⁰

La Sala no entiende la inconformidad de la accionante con dicha respuesta, pues en momento alguno afirma que el Ministerio no le hubiese remitido dichos indicadores.

Por último la Secretaría de Educación Municipal le remitió las estadísticas del municipio de Ibagué, donde se encuentran descritas las coberturas educativas y datos de eficiencia interna desde el 2010 hasta al 2017; en relación con la evaluación de la política educativa le comunicó que no contaba con dicha información, por lo que le sugirió elevar dicha solicitud al Ministerio de Educación.¹¹

Visto lo anterior, encuentra la Sala, que tanto el Ministerio de Educación y la Secretaría de Educación de Ibagué, respondieron de fondo la solicitud de la accionante, pues de un lado, el ente territorial le remitió los indicadores solicitados y le informó que no contaba con la evaluación del periodo educativo; por su parte, el Ministerio de

¹⁰ Folio 12.

Educación le remitió los indicadores de deserción oficial del periodo 2010 - 2014.

No puede decirse lo mismo de la Secretaría de Educación del Departamento del Tolima, pues solo remitió los indicadores del año 2011, 2012 y 2013 y el seguimiento a la deserción escolar para el departamento realizado por el Ministerio de Educación, obviando los indicadores del año 2010 y 2014, que le comunicó le serían enviados.

Así entonces, amparará la Sala el derecho fundamental de petición de Ximena Andrea Moreno García y en consecuencia se ordenará a la Secretaría de Educación del Departamento del Tolima, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, dé respuesta de fondo, clara y precisa a la solicitud de la accionante en relación con la entrega de los indicadores de deserción educativa de la educación media del departamento del Tolima de los años 2010 y 2014, la que no necesariamente tiene que ser favorable a sus intereses.

Por lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, en Sala de Decisión Penal, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Primero:- TUTELAR el derecho fundamental de petición de Ximena Andrea Moreno García.

Segundo:- ORDENAR a la Secretaría de Educación del Departamento del Tolima, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, dé respuesta de fondo, clara y precisa a la solicitud de la accionante en relación con la entrega de los indicadores de deserción educativa de la educación media del departamento del Tolima de los años 2010 y 2014, la que no necesariamente tiene que ser favorable a sus intereses.

Tercero:- NOTIFICAR por el medio más expedito a las partes y si no fuere impugnada, remítase la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,


MARÍA MERCEDES MEJÍA BOTERO

Tutela No. 73001-22-04-000-2017-00454-00
Ximena Andrea Moreno García
Sentencia 1ª Instancia

Siguen firmas,



HÉCTOR HUGO TORRES VARGAS



MARÍA CRISTINA YEPES AVIVI



Luz Mireya Jaramillo Díaz
Secretaria

Anexo B.

Señores
Ministerio de Educación Nacional
A quien corresponda
E _____ S _____ D _____

ASUNTO: DERECHO DE PETICIÓN DE INFORMACIÓN

XIMENA ANDREA MORENO GARCIA identificada con cedula de ciudadanía 1110556542, vecina de la ciudad de Ibagué, mayor de edad, obrando en nombre, propio haciendo uso del artículo 23 de la constitución política y normas concordantes del CCA y CPA concuro a su despacho a través del presente derecho de petición con el fin de solicitar de manera respetuosa:

- * Proporcionar información sobre indicadores, datos cuantitativos y cifras disponibles sobre la deserción escolar en el nivel medio educativo (9 a 11 grado) en el departamento del Tolima, es de suma relevancia para mi persona contar con los datos que corresponden en específico al departamento del Tolima entre los años comprendidos del 2010 al 2014.
- * Es de anotar que hago alusión a la política educativa elaborada y propuesta desde el PND que concierne al periodo del 2010 al 2014 del entonces electo presidente Dr Juan Manuel Santos, y que ha sido dirigida para su aplicación a lo ancho y largo del territorio nacional.
- * Respecto de la política educativa que comprende el periodo 2010 al 2014, de la cual los distintos entes territoriales, incluyendo el departamento del Tolima, son destinatarios directos de esta, solicito:

Informar, Si el departamento del Tolima a través de sus distintas instituciones públicas o privadas, ha realizado evaluación alguna a la mencionada política educativa del periodo 2010 – 2014, sobre sus efectos y consecuencias de su aplicación en la dimensión local o territorial, y a su vez el estado actual de dicha evaluación, es decir, si esta se encuentra en curso o ya se ha realizado completamente dicho procedimiento.

De existir dicha evaluación, solicito se me proporcione copia del informe evaluativo independientemente del estado en que este se encuentre.

En su defecto, indicar que información disponible existe al respecto o a que entidad acudir para adquirir la información aquí requerida.

Lo anterior se solicita con fines académicos e investigativos

Señores
Alcaldía- secretaria de educación municipal
A quien corresponda
E _____ S _____ D

ASUNTO: DERECHO DE PETICIÓN DE INFORMACIÓN

XIMENA ANDREA MORENO GARCIA identificada con cedula de ciudadanía 1110556542 vecina de la ciudad de Ibagué, mayor de edad, obrando en nombre propio haciendo uso del artículo 23 de la constitución política y normas concordantes del CCA y CPA, concurre a su despacho a través del presente derecho de petición con el fin de solicitar de manera respetuosa:

* Proporcionar información sobre indicadores, datos cuantitativos y cifras disponibles sobre la deserción escolar en el nivel medio educativo (9 a 11 grado) en el departamento del Tolima, es de suma relevancia para mi persona contar con los datos que corresponden en específico a la ciudad de Ibagué entre los años comprendidos del 2010 al 2014.

* Es de anotar que hago alusión a la política educativa elaborada y propuesta desde el PND que concierne al periodo comprendido del 2010 al 2014 del entonces electo presidente Dr Juan Manuel Santos, y que ha sido dirigida para su aplicación a lo ancho y largo del territorio nacional.

*Respecto de la política educativa que comprende el periodo 2010 al 2014, de la cual los distintos entes territoriales, incluyendo el municipio de Ibagué – Tolima, son destinatarios directos de esta, solicito:

Informar, si el municipio de Ibagué a través de sus distintas instituciones públicas o privadas, ha realizado evaluación alguna a dicha Política Educativa del periodo 2010 – 2014, sobre sus efectos y consecuencias de su aplicación en la dimensión local, y a su vez el estado actual de dicha evaluación, es decir, si esta se encuentra en curso, o ya se ha realizado completamente dicho procedimiento.

De existir dicha evaluación, solicito se me proporcione copia del informe evaluativo independientemente del estado en que este se encuentre.

En su defecto, indicar que información disponible existe al respecto o a que entidad acudir para adquirir la información aquí requerida.

Señores
GOBERNACIÓN DEL TOLIMA – Secretaría Dptal de Educación.
A quien corresponda
E _____ S _____ D _____

No. Radicado SAC:	2017PQR12188	Folios:	2	10/08/17 09:43:43
Destino:	GESTION DE LA INSPECCION Y VIGILANCIA I			
Contenido:	Oficio del 10 de Mayo de 2017	Asunto:		
Creado por:	LUIS CARLOS	Fecha Vencimiento:	07/04/2017	

ASUNTO: DERECHO DE PETICIÓN DE INFORMACIÓN

XIMENA ANDREA MORENO GARCIA identificada con cedula de ciudadanía 1110556542, vecina de la ciudad de Ibagué, mayor de edad, obrando en nombre, propio haciendo uso del artículo 23 de la constitución política y normas concordantes del CCA y CPA concurre a su despacho a través del presente derecho de petición con el fin de solicitar de manera respetuosa:

* Proporcionar información sobre indicadores, datos cuantitativos y cifras disponibles sobre la deserción escolar en el nivel medio educativo (9 a 11 grado) en el departamento del Tolima, es de suma relevancia para mi persona contar con los datos que corresponden en específico al departamento del Tolima entre los años comprendidos del 2010 al 2014.

* Es de anotar que hago alusión a la política educativa elaborada y propuesta desde el PND que concierne al periodo comprendido del 2010 al 2014 del entonces electo presidente Dr. Juan Manuel Santos, y que ha sido dirigida para su aplicación a lo ancho y largo del territorio nacional.

* Respecto de la política educativa que comprende el periodo 2010 al 2014, de la cual los distintos entes territoriales, incluyendo el departamento del Tolima, son destinatarios directos de esta, solicito:

Informar, Si el departamento del Tolima a través de sus distintas instituciones públicas o privadas, ha realizado evaluación alguna a la mencionada política educativa del periodo 2010 – 2014, sobre sus efectos y consecuencias de su aplicación en la dimensión local o territorial, y a su vez el estado actual de dicha evaluación, es decir, si esta se encuentra en curso o ya se ha realizado completamente dicho procedimiento.


De existir dicha evaluación, solicito se me proporcione copia del informe evaluativo independientemente del estado en que este se encuentre.

En su defecto, indicar que información disponible existe al respecto o a que entidad acudir para adquirir la información aquí requerida.

* Lo anterior se solicita con fines académicos e investigativos

NOTIFICACIONES

*Puedo ser notificada en la dirección Manzana C casa número 26 del Barrio Entrerios Ciudad de Ibagué- Tolima.

 Universidad del Tolima	PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN DE USUARIOS AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL	Página 1 de 3
		Código: GB-P04-F03
		Versión: 03
		Fecha Aprobación: 15 de Febrero de 2017

Los suscritos:

XIMENA ANDREA MORENO GARCIA	con C.C N°	1.110.556.542
AVRIL CAROLINA PENAGOS DELGADO	con C.C N°	1.110.510.939
_____	con C.C N°	_____
_____	con C.C N°	_____
_____	con C.C N°	_____

Manifiesto (an) la voluntad de:

Autorizar

No Autorizar Motivo: _____


La consulta en físico y la virtualización de **mi OBRA**, con el fin de incluirlo en el repositorio institucional de la Universidad del Tolima. Esta autorización se hace sin ánimo de lucro, con fines académicos y no implica una cesión de derechos patrimoniales de autor.

Manifestamos que se trata de una OBRA original y como de la autoría de LA OBRA y en relación a la misma, declara que la UNIVERSIDAD DEL TOLIMA, se encuentra, en todo caso, libre de todo tipo de responsabilidad, sea civil, administrativa o penal (incluido el reclamo por plagio).

Por su parte la UNIVERSIDAD DEL TOLIMA se compromete a imponer las medidas necesarias que garanticen la conservación y custodia de la obra tanto en espacios físico como virtual, ajustándose para dicho fin a las normas fijadas en el Reglamento de Propiedad Intelectual de la Universidad, en la Ley 23 de 1982 y demás normas concordantes.

La publicación de:

Trabajo de grado	<input checked="" type="checkbox"/>	Artículo	<input type="checkbox"/>	Proyecto de Investigación	<input type="checkbox"/>
Libro	<input type="checkbox"/>	Parte de libro	<input type="checkbox"/>	Documento de conferencia	<input type="checkbox"/>
Patente	<input type="checkbox"/>	Informe técnico	<input type="checkbox"/>		
Otro: (fotografía, mapa, radiografía, película, video, entre otros)					<input type="checkbox"/>

 Universidad del Tolima	PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN DE USUARIOS AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL	Página 2 de 3
		Código: GB-P04-F03
		Versión: 03
		Fecha Aprobación: 15 de Febrero de 2017

Producto de la actividad académica/científica/cultural en la Universidad del Tolima, para que con fines académicos e investigativos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad del Tolima. Con todo, en mi condición de autor me reservo los derechos morales de la obra antes citada con arreglo al artículo 30 de la Ley 23 de 1982. En concordancia suscribo este documento en el momento mismo que hago entrega del trabajo final a la Biblioteca Rafael Parga Cortes de la Universidad del Tolima.

De conformidad con lo establecido en la Ley 23 de 1982 en los artículos 30 “**...Derechos Morales. El autor tendrá sobre su obra un derecho perpetuo, inalienable e irrenunciable**” y 37 “**...Es lícita la reproducción por cualquier medio, de una obra literaria o científica, ordenada u obtenida por el interesado en un solo ejemplar para su uso privado y sin fines de lucro**”. El artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “**los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores**” y en su artículo 61 de la Constitución Política de Colombia.

- Identificación del documento:

Título completo: **LÍMITES Y ALCANCES PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESERCIÓN ESCOLAR. CASO: POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN 2010-2014 EN IBAGUÉ (TOLIMA).**

- Trabajo de grado presentado para optar al título de:

POLITÓLOGO


- Proyecto de Investigación correspondiente al Programa (No diligenciar si es opción de grado “Trabajo de Grado”):

- Informe Técnico correspondiente al Programa (No diligenciar si es opción de grado “Trabajo de Grado”):

- Artículo publicado en revista:

- Capítulo publicado en libro:

- Conferencia a la que se presentó:



 Universidad del Tolima	PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN DE USUARIOS AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL	Página 3 de 3
		Código: GB-P04-F03
		Versión: 03
		Fecha Aprobación: 15 de Febrero de 2017

Quienes a continuación autentican con su firma la autorización para la digitalización e inclusión en el repositorio digital de la Universidad del Tolima, el:

Día: **16** Mes: **FEBRERO** Año: **2018**

Autores:

Firma

Nombre:	XIMENA ANDREA MORENO GARCIA		C.C.	1.110.556.542
Nombre:	AVRIL CAROLINA PENAGOS DELGADO		C.C.	1.110.510.939
Nombre:	_____	_____	C.C.	_____
Nombre:	_____	_____	C.C.	_____

El autor y/o autores certifican que conocen las derivadas jurídicas que se generan en aplicación de los principios del derecho de autor.