

**GOBERNANZA DE LA EDUCACIÓN MEDIA: EVALUACIÓN DE LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA JORNADA ÚNICA ESCOLAR EN BOGOTÁ (2015-
2018)¹**

EDGAR GIOVANNY OTÁLORA CAMACHO

Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública

DIRECTOR

ESTEBAN ARNOLDO NINA BALTAZAR

Economista

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

MAESTRÍA EN GOBIERNO DEL TERRITORIO Y GESTIÓN PÚBLICA

BOGOTÁ D.C.

2019

¹ Artículo producto de la investigación aplicada fundamentada en el estudio de caso del programa de jornada única escolar en Bogotá, el cual se inscribe en el tipo de metodología denominado “Evaluación de políticas, programas y proyectos”, específicamente en la tipología de evaluación de implementación. Asimismo, el trabajo se inscribe en el eje curricular de Gobernanza. La investigación fue desarrollada durante los meses de enero y mayo del año 2019.

RESUMEN

Tras más de 20 años desde la descentralización del sector educativo en Colombia, han sido pocos los trabajos que se han centrado en analizar la gestión pública territorial del sector educación más allá de los temas fiscales. Este trabajo es pionero en partir de un mismo programa que se adopta en diferentes territorios para dar cuenta de las tensiones o “ingobernabilidades” que se tejen entre los diferentes actores y escenarios que trae consigo la implementación de la jornada única escolar en Bogotá, así como también evaluar las diferentes capacidades de gestión que tiene una entidad territorial para liderar la ejecución de un programa como parte de una política educativa nacional.

Partiendo del enfoque de capacidad de políticas, se evalúa la implementación de la jornada única en Bogotá para el año 2018, encontrando que la Secretaría de Educación como entidad implementadora ha fortalecido sus capacidades analíticas, gerenciales y de política, mediante el establecimiento de un esquema de Gobernanza Multinivel de la educación en el distrito.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza, Gobernanza Multinivel, Evaluación de implementación, Capacidad de políticas

ABSTRACT

For more than 20 years since the decentralization of the education sector in Colombia, we have been few works that have focused on the management of territorial public management of the education sector beyond tax issues. This is a pioneer in the same program that is adopted in different countries to account for the tensions or "ungovernabilities" that have been woven between the different actors and the roles that have been carried out in the Longer School Days program in Bogotá, as well as evaluating the different management capacities that a territorial

entity has to lead the execution of a program as part of a national educational policy. Part of the approach to policy capacity is evaluating the implementation of the Longer School Days program in Bogota for the year 2018, it is found that district education department as an implementing entity has strengthened its analytical, managerial and policy capabilities, through the establishment of a scheme of Multilevel Governance scheme of education in the district

KEY WORDS

Governance, Multilevel Governance, Implementation Evaluation, Policy Capacity

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Problema de investigación	2
1.2. Propósito	6
2. MARCO DE REFERENCIA	8
2.1. Hacia un concepto de gobernanza	8
2.2. Gobernanza de la educación	11
2.3. Calidad educativa	13
2.4. Jornada única escolar	14
2.5. Evaluación de implementación: más allá de la ejecución	19
3. METODOLOGÍA	22
3.1. Tipo de estudio	22
4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	23
4.1. Análisis de la implementación de la jornada única en Bogotá 2015-2018	23
4.2. Evaluación de la capacidad de políticas de la SED	28
4.3. La jornada única como un esquema de Gobernanza Multinivel	40
5. Propuestas y conclusiones	41

1. INTRODUCCIÓN

“El origen socioeconómico y la ubicación de un estudiante aún tienen demasiado impacto en el acceso a la educación y en sus logros en Colombia.” OECD.

Tras más de 20 años desde la descentralización del sector educativo en Colombia, han sido pocos los trabajos que se han centrado en analizar la gestión pública territorial del sector educación más allá de los temas fiscales. Este trabajo sería pionero en partir de un mismo programa que se adopta en diferentes territorios para dar cuenta de las tensiones o “ingobernabilidades” que se tejen entre los diferentes actores y escenarios que trae consigo la implementación de la jornada única escolar, así como también evaluar las diferentes capacidades de gestión que tiene una entidad territorial para liderar la ejecución de un programa como parte de una política educativa nacional.

El aporte práctico de este trabajo radica en determinar el grado de avance en la implementación del programa dada la complejidad de todos los factores que la componen, valorando la consistencia y coherencia de la ejecución (práctica) del programa en relación con su diseño inicial (evaluación de implementación), respondiendo el siguiente interrogante: ¿El funcionamiento y la organización interna del programa son adecuados? A esto se suma la intención de analizar las implicaciones en un tema central para la educación como lo es la calidad, esto con la finalidad de poder generar recomendaciones de política que permitan enfrentar y llevar a buen término las diferentes problemáticas que trae consigo un proyecto de tal envergadura, teniendo en cuenta que son 96 entidades territoriales las responsables de lograr que más de 7 millones de estudiantes de colegios públicos tengan acceso a la jornada única escolar y por ende a una mejor calidad educativa.

En ese orden de ideas, este trabajo aborda desde diferentes ópticas del concepto de gobernanza, las tensiones que se dan entre el gobierno nacional y los gobiernos territoriales en la gestión de la educación pública, las cuales no son exclusivas de una política como la jornada única, sino que podrían revelar factores institucionales

compartidos en la gestión de otros sectores descentralizados como la salud, agua y saneamiento básico. También, a nivel de la administración Distrital de Bogotá, es importante analizar las tensiones que pueden surgir en la prestación del servicio educativo con las alcaldías locales, y los desafíos que en materia de gobernanza se plantean para los diferentes actores involucrados.

1.1. Problema de investigación

Pero entonces, ¿por qué es relevante evaluar la implementación del programa jornada única en Bogotá? Para el año 2018, el país contaba con más de 9 millones de estudiantes entre los grados preescolar a once, de estos, el 80% (más de 7 millones) corresponden a establecimientos educativos públicos, mientras el 20% (menos de 2 millones) se situaban en establecimientos educativos privados (SIMAT, 2019). Además, para el año 2017, el puntaje general de las Pruebas Saber 11 de los colegios públicos fue de 255, mientras el de los colegios privados fue de 286 (ICFES citado en El Heraldo, 2017). Este contexto inicial da unas primeras ideas de la brecha educativa que existe entre colegios públicos y privados.

Asimismo, para el año 2017, la tasa de absorción o tránsito inmediato a la educación superior fue del 42% para todo el país, pero al desagregarla por colegios públicos y privados se tiene una tasa del 37% y 64% respectivamente, estas cifras indican que de cada 100 estudiantes de grado once de colegios públicos, solamente 37 logran ingresar a la educación superior en el año siguiente a la culminación de la educación media, mientras para los colegios privados, de cada 100 estudiantes de grado once, 64 logran ingresar a la educación superior, una diferencia de 27 estudiantes por cada 100 (Ministerio de Educación, 2017).

En esa misma línea, la ubicación geográfica es otro de los elementos a tener en cuenta del contexto educativo colombiano, en el año 2018 la matrícula rural tenía una participación del 25% (2.247.853) de la matrícula total (9.067.692), las sedes rurales representan el 67% (35.882) del total de sedes (53.874), lo que refleja la alta dispersión geográfica y zonas de difícil acceso en el país (Ministerio de Educación, 2012, p.28).

Ahora bien, en el caso de Bogotá para 2018 la matrícula total de estudiantes ascendía a 1.171.975 estudiantes, lo cual corresponde a un 13% sobre la matrícula total del país. Adicionalmente, el 60% de los estudiantes (704.959) estaba adscrito a establecimientos educativos oficiales o públicos, mientras el restante 40% de los estudiantes (467.016) pertenece al sector no oficial o privado. Al revisar la tasa de absorción o tránsito inmediato a la educación superior del año 2017, el 54% de los estudiantes matriculados en grado once del Distrito lograron acceder a la educación superior, 12 puntos porcentuales por encima de la media nacional, mientras al desagregar por sector oficial y privado se tiene un 46% y 66% respectivamente, es decir, una brecha de 20 puntos porcentuales, 7 puntos menor a la brecha nacional.

A partir de este contexto, la calidad educativa se convierte en un objetivo de política pública, y surge como una de las posibles respuestas para superar los problemas estructurales de la educación en el país, y como un factor clave para reducir la brecha educativa entre colegios públicos y privados. En ese orden de ideas, hablar de una educación de calidad, significa entender que la educación ha de atender las necesidades básicas de aprendizaje y enriquecer la existencia del alumno y su experiencia general para la vida (UNESCO, 2012, p. 76).

A su vez, la OCDE (1995) define la educación de calidad como aquella que asegura a todos los jóvenes la adquisición de los conocimientos, capacidades, destrezas y actitudes necesarias para equipararles la vida adulta (OCDE citado en Federación Internacional de Fe y Alegría, 2012, p. 24). La escuela es uno de los primeros y más importantes entornos de aprendizaje², esta se convierte a su vez en un lugar clave para la construcción de la vida política democrática, y se reafirma como fuente de soluciones para los enormes retos de equidad que enfrenta el hemisferio latinoamericano (UNESCO, 2013, p.3).

Por estas razones, la educación se ha convertido en uno de los temas centrales de cada agenda de gobierno. Uno de los temas primordiales ha sido avanzar en cobertura, pues esta es una condición necesaria pero no suficiente para lograr el

² La noción de aprendizaje mencionada va más allá del aprendizaje académico, y se refiere al complejo proceso de modificación de la cultura de una comunidad.

mejoramiento de la calidad educativa. Colombia ha tenido un avance importante en este frente, de acuerdo con los datos divulgados por el Ministerio de Educación, durante la vigencia 2016 se alcanzó más del 90% de cobertura en educación preescolar, básica y media (EPBM), distribuida de la siguiente manera: 84,03% para transición, 100% en primaria, 100% en secundaria y la más baja en media con un 79,55%. (Ministerio de Educación citado en El Tiempo, 2016).

Asimismo, en el debate en torno a las políticas educativas, se ha venido desarrollando un creciente esfuerzo de organismos multilaterales como la UNESCO, y los ministerios de educación de cada país, entre otros, de avanzar en medidas estandarizadas de desempeño en el aprendizaje como lo son las pruebas SERCE y PISA en el contexto latinoamericano, las pruebas Saber pro y el Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE) para el caso colombiano, así como también las diferentes pruebas propias que cada país lleva a cabo, con el fin de evaluar cuáles son las variables que influyen en la existencia de diferencias más o menos pronunciadas entre regiones y países, además de medir el desempeño de los mismos.

En este contexto, la jornada escolar surge como uno de los factores determinantes de la calidad de un sistema educativo, en el caso colombiano, la “jornada única escolar” se define como el tiempo diario y semanal de permanencia de los estudiantes en el establecimiento educativo. A partir de este escenario, se definió el Programa de Jornada Única como una de las estrategias del Gobierno Nacional, la cual a su vez fue materializada en la definición del Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2014-2018: “Todos por un Nuevo País”, en el cual se recogía el sentido de la implementación de la jornada única conforme a que una mayor duración de los estudiantes en los establecimientos educativos contribuye al mejoramiento de la calidad educativa. En ese orden de ideas, uno de los elementos fundamentales de la política consistió en reducir las brechas de calidad entre establecimientos educativos públicos y privados, bajo el supuesto de que uno de los elementos diferenciadores estaba en la duración de la jornada escolar, la cual es más larga en los establecimientos educativos privados.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2014-2018: “Todos por un Nuevo País”, las metas de implementación de la jornada única para el periodo 2015-2018 eran de 4%, 9%, 20% y 30% respectivamente. Si bien la meta del año 2015 se cumplió llegando a un 4,32% correspondiente a 316.917 estudiantes en jornada única, para el año 2016 apenas se llegó al 6,99% correspondiente a 512.169 estudiantes, en el año 2017 se cerró con el 10,01% correspondiente a 730.411 estudiantes, y en el año 2019 apenas se alcanzó el 13,61% correspondiente a 992.888 estudiantes (Ministerio de Educación, 2018).

Como puede observarse, existe un rezago importante en el cumplimiento de estas metas desde el año 2017, entre las razones que explican por qué no se ha logrado avanzar en la ampliación de la jornada única se destaca la dificultad para disponer de docentes que cubran las necesidades generadas por la ampliación de la jornada escolar, esto se debe a que de las 95 Entidades Territoriales Certificadas (ETC) para 2017³, solamente 50 se encontraban al día con los pagos ante Fiduprevisora (entidad administradora del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio) condición necesaria para que el Ministerio de Educación Nacional viabilice nuevos docentes. Además, la falta de recursos para la cofinanciación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) por parte de algunas ETC, así como la ampliación en los plazos de entrega de las obras de infraestructura, y debilidades en los procesos de planeación de algunas ETC que viabilizaron la ampliación de la jornada escolar en Establecimientos Educativos que no cumplían con las condiciones mínimas para la implementación del programa (Ministerio de Educación, 2018, p.13).

Si bien hasta ahora no se ha realizado una evaluación de implementación de la política a nivel nacional, y tampoco a nivel Distrital, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizó una evaluación de impactos tempranos, concentrándose en el efecto de implementar el programa sobre resultados académicos de las Pruebas SABER, se encontraron resultados positivos en el área de lenguaje en

³ A partir de 2019 el municipio de Funza (Cundinamarca) se convirtió en la Entidad Territorial Certificada en Educación número 96.

SABER 5 y en SABER 9, y un efecto negativo en el área de matemáticas SABER 3. No se encontraron efectos sobre las tasas de deserción y permanencia (Departamento Nacional de Planeación, 2018, p. 30). En esa misma línea, estudios como los de Bonilla (2011), Hincapie (2016), Gómez (2019), entre otros, han encontrado efectos positivos en la ampliación de la jornada escolar, no solo en términos de resultados académicos, sino también en la reducción de índices de criminalidad. Sin embargo, estos trabajos se han concentrado en los efectos de implementar el programa sobre resultados académicos y riesgos sociales como drogadicción, embarazo adolescente, criminalidad, entre otros, por lo tanto, no existen trabajos que indaguen sobre aspectos relacionados a la ejecución y la capacidad de los gobiernos en los diferentes niveles que participan de la ejecución del programa.

1.2. Propósito

De acuerdo con esto, el presente trabajo evalúa la implementación de la jornada única en Bogotá en el periodo 2015-2018, identificando las dificultades, aciertos y cuellos de botella que ha tenido la administración Distrital en cabeza de la Secretaría de Educación para liderar la ejecución del programa. Teniendo en cuenta que el plazo establecido desde el nivel nacional para que las diferentes ETC logren el 100% de implementación del programa es el año 2025 para las zonas urbanas y 2030 para las zonas rurales, resulta de vital importancia obtener información acerca de los primeros años de implementación con el objetivo de poder realizar los ajustes y énfasis necesarios para garantizar el cumplimiento de los objetivos del programa.

En ese orden de ideas, este trabajo tiene como objetivo principal determinar el grado de avance en la implementación de la jornada única en Bogotá para el periodo 2015-2018.

Tres momentos componen los objetivos específicos del presente trabajo de investigación: en primer lugar, identificar el contexto actual de Bogotá en el marco de la implementación de la jornada única; en segundo lugar, diagnosticar los riesgos y oportunidades que podrían afectar la capacidad de políticas de la Secretaría

Distrital de Educación en torno a la implementación de la jornada única, y por último, proponer recomendaciones que permitan orientar a los actores en la toma de decisiones y planeación de las políticas públicas de calidad de la educación preescolar, básica y media.

Ahora bien, el marco de referencia que guía el presente proceso de evaluación toma como fundamento el marco analítico de Ingram (1990) para la caracterización y análisis de la implementación de la jornada única. Este enfoque se complementa con una evaluación de la capacidad de políticas de la Secretaría de Educación de Bogotá al liderar la implementación de la jornada única, permitiendo responder cuál ha sido el grado de avance de la implementación de la jornada única en Bogotá.

Sumado a estos enfoques, el presente trabajo se inscribe en el eje curricular de gobernanza, en tanto la gestión del Distrito a propósito de la implementación de la jornada única, se puede entender como una nueva forma de gobierno y articulación de las relaciones entre los actores de la sociedad civil, el mercado y las instituciones gubernamentales.

La investigación que se desarrolla a continuación se compone de cinco secciones incluida esta introducción. La segunda parte presenta los fundamentos teóricos desde los cuales se inscribe la gobernanza de la educación y la implementación de la jornada única, además del sentido de evaluar dicho proceso. En la tercera sección se aborda la metodología de la investigación, precisando el tipo de estudio adelantado y las fuentes de información. En la cuarta parte se analizan y discuten los resultados a la luz de las teorías y supuestos previamente expuestos. En la quinta y última parte se presentan algunas propuestas y conclusiones en el marco de las implicaciones de política pública de los resultados y hallazgos encontrados.

2. MARCO DE REFERENCIA

2.1. Hacia un concepto de gobernanza

Existen diferentes posturas a la hora de entender la acción de los Gobiernos. De acuerdo con Miranda (2016) en un primer momento se hablaba de gobernabilidad, este concepto tenía que ver con la importancia del Gobierno y su capacidad para dirigir al Estado, excluyendo de su consideración a la sociedad. Desde este punto de vista, se entiende la gobernabilidad como la capacidad del Gobierno para dirigir a la sociedad, de ser el factor principal de la conducción del Estado. En esta concepción se pueden distinguir dos aspectos fundamentales, el primero tiene que ver con la necesidad de dirección y regulación de la sociedad, pues esta es incapaz de dirigirse por sí sola, y de allí el rol fundamental del Gobierno. Asimismo, existe una estrecha relación entre gobernabilidad y capacidad de mando, factor primordial para poder guiar tanto al Estado como a la sociedad (Miranda, 2016, p.152).

Más adelante y como contraposición a los teóricos de la gobernabilidad, surge la Nueva Gestión Pública (NGP), pues la primera no explicaba suficientemente los aspectos de la actividad gubernamental, desde esta nueva perspectiva se promovía la confluencia y participación de la sociedad, pero bajo la salvedad de mantener la capacidad interventora del Gobierno en áreas de interés como lo social. La importancia de este enfoque radica en su capacidad para abordar la gestión pública territorial, sus capacidades y debilidades institucionales, específicamente en lo concerniente al enfoque de reinversión del gobierno expuesto por Chica (2011) donde se busca romper con la tradición burocrática de los gobiernos reduciendo trámites, mediadores, y distribuyendo responsabilidades entre diferentes actores de la organización. A su vez, este nuevo estilo de gestión trae consigo un conjunto de externalidades positivas, o de buenas prácticas, constituyendo lo que Mezones (2005) denomina valor público. En ese orden de ideas, la NGP incorpora teorías del sector privado y de la empresa al sector público, introduciendo indicadores de eficiencia, eficacia, medición de resultados, entre otros, con el objeto de poder tener medidas de aspectos tan intangibles como la gestión.

Posteriormente, aparece la gobernanza como una evolución e integración de elementos de la gobernabilidad y la NGP, en palabras de Miranda (2016), la gobernanza es un concepto de síntesis y sinergia, implica el desarrollo de un proceso de dirección de la sociedad, caracterizado por dejar de tener un solo actor (Gobierno), sino que se trata de un proceso colectivo donde participan múltiples actores de la sociedad (Comunidades Organizadas, Organizaciones no Gubernamentales, Sector Empresarial, Universidades, Instituciones Educativas, grupos de interés, etc.) (Miranda, 2016, p.153).

Partiendo de este marco de referencia, es necesario ahondar el concepto de gobernanza. Un punto de partida es el concepto expuesto por Kooiman (2005) donde esta se entiende como “el conjunto de interacciones amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados, y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado.” (Kooiman, 2005, p.61). Producto de la interacción de diferentes actores, este autor a su vez va a definir tres “modos de gobernanza”: autogobernanza, cogobernanza y gobernanza jerárquica, los cuales se dan de acuerdo con la complejidad de las interacciones del gobierno. En el primer caso la estructura de poder es cerrada y no permite la entrada o participación de actores diferentes al gobierno. En el segundo, la estructura de poder es horizontal, los actores cooperan, se coordinan, y se comunican entre sí. En la última, la estructura de poder no es unilateral, pero si tiene una organización burocrática, y se ejerce a través del derecho o las políticas.

Hasta este punto, se ha mostrado de dónde surge el concepto y qué se entiende por gobernanza, además de cómo se podría clasificar en función del tipo de interacciones de los actores participantes. ¿Pero qué pasa cuando a la ecuación de la gobernanza se suman actores públicos y privados que actúan desde diversas escalas administrativas? Entonces se necesita una teoría de gobernanza más robusta que permita caracterizar y entender este tipo de interacciones. Siguiendo a la OCDE (2014) la Gobernanza Multinivel (GMN) permite definir las relaciones entre actores públicos y privados (multiagente) de diferentes niveles administrativos (multiescalar), conceptualmente se refiere a compartir, de forma explícita o implícita,

autoridad, responsabilidad, desarrollo e implementación de políticas en diferentes niveles administrativos y territoriales, las interacciones en las que se concentra pueden ser entre diferentes ministerios y/o agencias públicas del gobierno central (horizontal superior); entre diferentes órdenes de gobierno en los niveles local, regional, departamental, nacional y supranacional (verticalmente); entre diferentes actores del nivel subnacional (horizontal inferior) (OCDE, 2014, p.212).

La GMN no sólo describe la distribución estática del poder a lo largo del entorno político de referencia, sino que también hace énfasis en las relaciones dinámicas entre los actores y su mutua dependencia, estas relaciones tienden a alternarse entre la descentralización y recentralización, algunas veces resultando en la superposición de competencias políticas, fiscales y administrativas entre los diferentes niveles. Por esta razón, Piattoni (2009) se refiere a que la GMN se cimienta sobre tres fenómenos que han emergido en los sistemas políticos modernos: en primer lugar, la movilización política, que trae consigo la inclusión de “grupos de interés en el proceso político no se hace a través de los mecanismos tradicionales de participación política y sus instituciones, sino que también se da la emergencia de nuevos canales de participación.

En segundo lugar, dentro de la formulación de políticas públicas, donde la distinción clásica entre formuladores y destinatarios, así como entre actores públicos y privados, cada vez es más borrosa. Este fenómeno a su vez se manifiesta en un amplio número de bienes públicos donde se han establecido alianzas público-privadas para su provisión, ejemplos de esto se dan en la educación y la salud. En tercer lugar, y como resultado de los dos anteriores, el establecimiento político está atravesando cambios estructurales, ya que debe abrirse a nuevos actores y grupos de interés (Piattoni, 2009, p.2).

Esta apertura del sistema que surge del tránsito de la gobernabilidad hasta la gobernanza, y de esta última a la GMN, esboza los cimientos sobre los que se erige una nueva concepción de las políticas públicas educativas, un escenario donde los gobiernos nacionales han perdido protagonismo, y compiten por el direccionamiento de uno de los sectores más determinantes del desarrollo de un país como lo es la

educación, más aún cuando esta competencia se libra a nivel multiescalar y multiagente, dando paso a la gobernanza de la educación.

2.2. Gobernanza de la educación

Una vez desarrollado el concepto de la GMN, puede darse paso a construir un concepto a propósito de gobernanza de la educación. Cuando se habla de gobernanza de la educación, “se alude a la distribución del poder en todos los niveles del sistema educativo, desde los ministerios de educación, hasta las escuelas y comunidades. Alude a los procesos a través de los cuales actores políticos y sociales realizan sus intercambios, coordinan acciones y resuelven el control y participación en la toma de decisiones” (Martinic & Elacqua, 2010, p.12). En este punto, la gobernanza de la educación tiene que ver con el direccionamiento de los actores relevantes del sector en torno a las políticas públicas que median los sistemas educativos.

La educación a su vez se define como un campo complejo que está en flujo constante y es impredecible, no existen respuestas correctas, sólo conductas emergentes. Como consecuencia de este escenario de complejidad, las responsabilidades en el campo de la educación se han transferido a escalas administrativas menores, esto ha permitido que no solamente gobiernos locales, sino los mismos establecimientos educativos tengan un grado mayor de libertad y autonomía para responder a las diferentes demandas del sistema educativo (Wilkoszewski & Sundby, 2014, p.9)

Para entender la gobernanza de la educación en un sentido práctico, se puede partir de la capacidad que tienen los gobiernos a la hora de la implementación de políticas públicas o programas sociales, partiendo desde uno de los modelos planteados por Richard Elmore, este autor entiende la implementación como un proceso burocrático donde los dos atributos centrales de las organizaciones son la autonomía y la rutina, y el predominio de estas produce fragmentación y dispersión del poder entre pequeñas unidades, las cuales ejercen un control relativamente fuerte sobre las tareas específicas que se ubican dentro de su esfera de competencia. De allí que el

objetivo de este modelo sea identificar el efecto que tienen la autonomía y el comportamiento rutinario de los niveles inferiores en la puesta en práctica de la política (Elmore, 1993, p.208)

Además de estos efectos, la implementación en el campo de la educación pública se enfrenta también a fenómenos como la ingobernabilidad estructural y la ingobernabilidad gubernativa, la primera tiene que ver con los problemas que se escapan de la competencia del Estado, como lo es la cultura y sus diferentes manifestaciones (valores conservadores, aversión a la perspectiva de género, entre otros). La segunda, por el contrario, tiene que ver con las actividades propias del Estado y su capacidad de gestión para resolverlas (sindicatos, huelgas, protestas, índices de favorabilidad, resistencia a la evaluación docente, entre otros). (Aguilar, 2008, p.54).

Esto lleva a la necesidad de abordar los factores institucionales (formales e informales) que facilitan o dificultan las interacciones multiescalar y multiagente. Se toman algunos planteamientos del neoinstitucionalismo, específicamente de su vertiente el institucionalismo cognitivo. De este modo, las instituciones se definen como las reglas de juego en una sociedad, las cuales son establecidas por los mismos seres humanos para dar soluciones compartidas a los problemas recurrentes de la interacción social como por ejemplo el conflicto. En ese sentido, Mantzavinos, North & Shariq (2004) resaltan la importancia de las instituciones como modelos mentales compartidos (o estructuras cognitivas flexibles) los cuales pueden ser modificados (por medio del aprendizaje) o imitados por los individuos con el fin de resolver problemas sociales (Mantzavinos, North, y Shariq, 2004, p. 79).

Este marco teórico permite hacer una caracterización de las instituciones formales e informales que se han constituido en el marco de implementación de una política pública, con el objetivo de poder identificar donde están los factores que facilitan o dificultan la implementación. Desde lo formal, se parte de la descentralización del sector educativo y el marco normativo que de allí se desprende para diferenciar las competencias del nivel central y los niveles territoriales. Mientras desde lo informal,

se abordan algunos modelos mentales, y percepciones que se tienen sobre los efectos de la implementación de políticas públicas en el sector educación. Este punto se desarrollará más adelante.

2.3. Calidad educativa

En lo concerniente a calidad educativa se encuentran conceptos recurrentes como eficacia, factores asociados, mejora, entre otros. De esta manera, uno de los elementos constitutivos cuando se habla de calidad de la educación radica en el alcance a la vida adulta, pero ¿qué elementos o características definen la calidad de educación?, para García (1981) la calidad educativa se podría definir como “el modo de ser de la educación que reúne las características de integridad, coherencia y eficacia. En otras palabras, una educación tiene calidad en la medida en que es completa, coherente y eficaz” (García, 1981, p.10). Para este autor la integridad en el proceso educativo se manifiesta como algo completo, en el cual no falta ningún elemento del ser humano. La educación debe responder y desarrollar todas las potencias de la naturaleza humana. A su vez, la eficacia consiste en alcanzar el fin que se persigue, y puede rastrearse no solamente a través de la obtención de resultados materiales, sino también a partir de los enriquecimientos experienciales. La coherencia aparece como un elemento transversal a los dos anteriores, el cual garantiza la armonía y funcionamiento de los demás, y siempre que se garantice la unidad entre estos tres elementos, podrá hablarse de calidad (Ibíd., p. 11).

La eficacia ha sido un elemento recurrente cuando se habla de calidad de la educación, Colom (1988) destaca cómo en los periodos de la ilustración y la revolución francesa, la burguesía se dio cuenta que la eficacia y mejora del sistema educativo eran los medios adecuados para garantizar a su vez, la eficacia del sistema económico (Colom citado en Cano, 1998, p.17). A partir de este escenario, surgiría más tarde el movimiento de escuelas eficaces, el cual se nutrió de la llegada de los modelos de calidad y rendición de cuentas de la escuela de administración de empresas. Bajo un enfoque empírico, los lineamientos de esta escuela estaban fundamentados en encontrar los factores que determinaban el desempeño

académico de los estudiantes, entre las variables más comunes que se analizaban se encontraban la relación de alumnos por cada docente, los recursos del centro educativo, y el nivel socio económico entre otros. La óptica del movimiento de escuelas eficaces estaba concentrada entonces sobre todas las variables que podían influir en los resultados académicos de los estudiantes.

No obstante, la corriente de escuelas eficaces no fue el único movimiento que se desarrolló en los periodos anteriormente mencionados, paralelo a este, estaba el movimiento hacia la mejora de la escuela (School Improvement) cuya premisa principal se concentra en que el objetivo de cualquier política educativa, es incidir en el cambio y transformación de los centros educativos, por lo cual el énfasis no es solamente sobre los resultados, sino también sobre los procesos escolares (Edmonds citado en Cano, 1998, p. 36).

Ahora bien, varios autores han discutido sobre las diferencias y similitudes entre el movimiento de escuela eficaz y el movimiento de mejora escolar, por ejemplo, Creemers & Reezigt (1997) advierten que la tradición de las escuelas de eficiencia ha estado enfocada en generar teorías y explicaciones simplemente, mientras la tradición de mejora de la escuela, se concentra en la innovación centrada en el cambio y la solución de problemas en la práctica educativa (Creemers & Reezigt citado en Creemers et al, 2007, p.1). Para conciliar ambas perspectivas, y como estrategia empírica, se utilizará el Índice Sintético de Calidad Educativa desarrollado por el Ministerio de Educación Nacional, el cual se calcula a partir de cuatro componentes: progreso, desempeño, eficiencia y ambiente escolar.

2.4. Jornada única escolar

Anteriormente la educación pública en Colombia se impartía en una única jornada, no obstante, en la década de los sesenta el Gobierno Nacional autorizó por primera vez el funcionamiento de dobles jornadas para bachillerato en las cinco ciudades principales a través del Decreto 455 de 1965, más adelante se extendería al resto del país a través del Decreto 280 de 1966, y en 1967 la medida empezó a implementarse en las primarias (Bonilla, 2011, p. 67).

Posteriormente, en 1994 con la expedición de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) se establece que habrá una sola jornada diurna para las instituciones educativas públicas del país, ya a su vez, en el Decreto 1860 de 1944 se reglamentó que serían los establecimientos quienes definirían su programa de conversión a jornada única, y este sería remitido a las respectivas Secretarías de Educación. A pesar de ello, este decreto sería derogado a través del Decreto 1850 de 2002, en el cual se estipulaba la facultad de seguir prestando la doble jornada entre otras disposiciones. (Ibid., p. 68).

De esta manera, es sólo hasta el año 2014, por iniciativa del Gobierno Santos, que se decide iniciar la implementación de la Jornada Única (JU), como una de las principales estrategias del Gobierno Nacional, la cual se materializó en la definición del Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2014-2018: “Todos por un Nuevo País”, en el cual se recogía el sentido de la implementación de la jornada única conforme a que una mayor duración de los estudiantes en los establecimientos educativos contribuye al mejoramiento de la calidad educativa. En ese orden de ideas, la implementación real del programa empezó en el año 2015 mediante cuatro convocatorias que realizó el Ministerio de Educación Nacional (MEN) a las 95 ETC para que postularan los establecimientos educativos que contaran con unos criterios determinados en cuatro componentes: pedagógico, infraestructura, alimentación escolar y docentes.

Asimismo, el MEN se encargó de evaluar las diferentes postulaciones hasta septiembre de 2016 en la cuarta y última convocatoria, pues de ahí en adelante sería responsabilidad de las 95 Entidades Territoriales Certificadas en Educación, la formulación de un plan de implementación, el cual constituyera un instrumento de planeación que guiara las actuaciones de la administración local durante su periodo de gobierno (2016-2019) en la implementación de Jornada Única, tal como se ha establecido en la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo y Decreto 501 de 2016.

En el caso de Bogotá, las primeras propuestas de política educativa asociadas a la jornada escolar estuvieron enmarcadas dentro de las denominadas “jornadas

complementarias”, las cuales correspondían a programas complementarios a los desarrollos curriculares de los establecimientos educativos, con el objetivo de orientar pedagógicamente el uso del tiempo libre en actividades que favorezcan las competencias básicas y ciudadanas. Estas jornadas tenían cuatro modalidades: ambiental, escuelas deportivas, formación artística y cultural, y ciencia y tecnología. (Caballero citado en Caballero et al, 2016, p.49). Asimismo, aparece la “jornada extendida”, la cual buscaba dar énfasis a algunas áreas extendiendo el uso del tiempo, y serían los rectores y directores de los establecimientos educativos los que debían estructurar la propuesta para ser presentada y viabilizada por parte de la Secretaría de Educación. Más adelante, y producto del plan sectorial 2012-2016, se implementó el programa 40x40 el cual planteaba la transformación de los establecimientos educativos desde tres perspectivas:

- a. Transformación del tiempo en la escuela
- b. Transformación del espacio en la escuela
- c. Transformación del rol docente en la escuela

Este programa en la práctica suponía dos grandes frentes, por un lado, la jornada académica normal y por otro lado la jornada complementaria desarrollada en los centros de interés, lugares donde luego de culminar la jornada académica convencional, los estudiantes elegían asistir de acuerdo con la oferta de actividades de su preferencia. (Caballero et al, 2016, p.50). Para este fin, la Secretaría de Educación Distrital (SED) realizó alianzas con la Orquesta Filarmónica de Bogotá, IDARTES, el IDR, Cajas de Compensación o escuelas de formación artística y deportiva de la misma SED. (Secretaría de Educación Distrital, 2016, p. 12). Más adelante, a partir de abril de 2015, la SED inició la jornada única en aquellos establecimientos educativos que cumplían con ciertas condiciones, entre las cuales se destacan el hecho de pertenecer al programa 40x40, presentar baja matrícula en la jornada de la tarde, contar con las condiciones de infraestructura adecuadas para soportar una duración de la jornada de hasta 8 horas, además de participar en un proceso de armonización curricular de los centros de interés.

Luego, con la entrada de la nueva administración distrital para el año 2016, la SED despliega en el pilar de Igualdad en Calidad de Vida del Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos 2016-2020, el proyecto estratégico Uso del Tiempo Escolar y Jornada Única.

El objetivo recae en fortalecer las competencias básicas y ciudadanas para la formación integral, a partir de la ampliación de la jornada escolar, el mejoramiento continuo de la calidad institucional y la implementación de estrategias didácticas pedagógicas en ambientes de aprendizaje innovadores, orientados a fortalecer las competencias básicas y de formación integral (Secretaría Distrital de Educación, 2016, p.4).

De esta manera, la implementación de la jornada única contempla cinco elementos esenciales:

- a. Componente Pedagógico: tiene que ver con el alistamiento pedagógico del establecimiento educativo que quiere implementar el programa, consiste entre otras partes en revisar y ajustar el Proyecto Educativo Institucional y reformular el Currículo y el Plan Estudios, la intensificación y modificación del horario en alguna de las 7 áreas básicas (lengua castellana, matemáticas, inglés, ciencias sociales, ciencias naturales, educación física, artes). En el caso de Bogotá, este componente implica una ruta pedagógica cuya estructura contempla el desarrollo de ambientes de aprendizaje para la vida, los cuales son: arte, deporte, ciudadanía y convivencia, ciencia y tecnología, bilingüismo, oralidad, lectura y escritura, y ambiente). Además, como estrategias metodológicas se cuenta con Centros de interés, Escuelas de formación, y Estrategias propias de las IED.
- b. Componente Recurso Humano Docente: el tiempo adicional que los estudiantes permanecen en el establecimiento educativo trae consigo la necesidad de extender la jornada laboral de los docentes, por lo cual deben pagarse horas extra o contratar más personal.

- c. Componente Alimentación Escolar: la extensión de la jornada escolar trae consigo destinar recursos para proveer complementos alimentarios a los estudiantes (almuerzos y refrigerios)
- d. Componente Infraestructura: una parte importante de los establecimientos educativos oficiales funciona en dobles jornadas, por lo cual es necesario realizar una serie de adecuaciones para tener el número suficiente de aulas y baterías sanitarias, así como también la construcción o adecuación de espacios que sirvan como comedores o cocinas. En otros casos se requiere hacer mejoras sobre la infraestructura ya construida.
- e. Transporte escolar: dentro de las competencias del nivel territorial se encuentra garantizar la prestación del servicio de transporte escolar para los casos en los que las entidades consideren que es necesario facilitar el servicio, ya sea por el difícil acceso a ciertas zonas (especialmente rurales) o como en el caso de Bogotá, para facilitar el desplazamiento a los centros de interés.

En ese orden de ideas, la iniciativa que tuvo el distrito sobre la implementación de la jornada única escolar, se enmarca en la descentralización del sector educativo en Colombia, y puede ubicarse dentro de un esquema de Gobernanza Multinivel, desde el cual se otorga la responsabilidad directa de la prestación del servicio educativo a las entidades territoriales certificadas (departamentos, distritos y municipios certificados) correspondiéndole al Secretario de Educación, la competencia de dirigir, organizar y planificar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media (Ministerio de Educación, 2009, p.8).

En ese mismo sentido, la dirección, organización y planificación de la implementación de la jornada única corresponde a las ETC, mientras los lineamientos generales y la reglamentación son competencia del nivel nacional a cargo del MEN. Sin embargo, a este esquema también se suman nuevos actores como lo son los docentes, a través de la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (FECODE) en el nivel nacional, y la Asociación Distrital de Educadores (ADE) a nivel distrital, los padres de familia y los estudiantes. A nivel

supranacional se destaca la influencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el marco de las acciones y reformas que venía desarrollando Colombia para ser parte de esta organización.

2.5. Evaluación de implementación: más allá de la ejecución

La implementación de las políticas públicas va más allá de la capacidad de ejecución, lo que quiere decir que no es un problema netamente administrativo (definir recursos, asignar responsabilidades, reglamentar procesos), tampoco se restringe a un carácter puramente técnico (teorías y técnicas de gestión), sino que en realidad es un proceso multidimensional y conflictivo que trae consigo una dimensión política, hay actores públicos y privados desde diferentes escalas con intereses en juego. En ese orden de ideas, el enfoque de evaluación de implementación que se utilice debe estar en capacidad de abordar la dimensión política y ser compatible con un esquema de GMN, es decir, que el éxito o fracaso en la implementación está estrechamente relacionado con la capacidad de políticas que tenga la entidad u organización que lidera la política pública.

De allí, Ramesh, Howlett & Saguin (2016) definen la capacidad de políticas como el conjunto de habilidades y recursos necesarios para realizar tareas y funciones políticas, además, se pueden distinguir tres dimensiones: analítica, la cual tiene que ver con evaluar y tomar decisiones informadas a nivel individual, se enfoca en las capacidades técnicas de los analistas de políticas públicas; gerencial, se refiere a implementar las decisiones; y la política, hace alusión a la interacción con otros actores públicos. Este enfoque también toma la capacidad de políticas como un modelo anidado de capacidades que envuelven no solo una categorización multinivel de recursos y capacidades individuales, organizacionales y sistémicas, sino también la interacción dinámica de cada nivel con el otro. (Wu et al, citado en Ramesh et al, 2016, p. 3).

Cabe destacar que el termino “capacidad de políticas” proviene de la traducción de la palabra “policy”, en inglés este término tiene que ver con el campo de las políticas públicas y la acción del gobierno propiamente, de allí que no se utilice el término “capacidad política”, que en español estaría más asociado a lo que en inglés se entiende con la palabra “politics”, como el juego por espacios de poder e influencia entre actores políticos (Joussen, 2019).

Tabla 1. Capacidad de Políticas: Habilidades y Recursos

Niveles de Recursos y Capacidades	Habilidades y Competencias		
	Analítica	Gerencial	Política
Individual	<u>Capacidad Analítica Individual</u> Técnicas analíticas y herramientas de comunicación a nivel individual	<u>Capacidad Gerencial Individual</u> Gerencia estratégica, liderazgo, comunicación, negociación y resolución de conflictos, gerencia financiera y presupuesto	<u>Capacidad Política Individual</u> Entender las necesidades y posiciones de los diferentes grupos de interés, juicios de viabilidad política, herramientas de comunicación.
Organizacional	<u>Capacidad Analítica Organizacional</u> Almacenamiento y disseminación de la información de necesidad del cliente; presupuesto, recursos humanos.	<u>Capacidad Gerencial Organizacional</u> Gestión de fondos, comunicación, consulta y coordinación Intra e Inter-agencia	<u>Capacidad Política Organizacional</u> Trato efectivo de la administración pública. Apoyo de los políticos a los programas y proyectos de la agencia. Niveles de confianza interorganizacional y comunicación
Sistémica	<u>Capacidad Analítica Sistémica</u> Presencia de alta calidad educativa y formativa, instituciones y oportunidades para la generación de conocimiento, movilización y uso.	<u>Capacidad Gerencial Sistémica</u> Presencia de la regla de la ley y sistema de carrera transparente	<u>Capacidad Política Sistémica</u> Presencia de legitimidad pública y confianza, sistema fiscal adecuado para programas de fondos y proyectos; acceso a la información.

Fuente: tomado de Wu et al, (2015)

La importancia de este enfoque radica no solamente en la posibilidad de medir la capacidad de políticas a nivel individual, sino también las interacciones dinámicas de los actores, identificando sus recursos al interior de la organización y del entorno

político del cual participan. Sumado a esto, es importante identificar el tipo de política pública o programa del cual se va a realizar la evaluación. En este sentido, Ingram (1990) propone un marco analítico basado en la combinación de variables como los costos de información, los costos de negociación, la estructura reglamentaria utilizada, los criterios de evaluación, la capacidad administrativa y el contexto de la implementación (Ingram citado en Roth, 2009, p.129).

Los costos de información tienen que ver con la facilidad o no de obtener información sobre los efectos o consecuencias de escoger determinado curso de acción. Estos son bajos cuando los resultados de la acción son fácilmente previsible, y se sabe que la acción no tendrá mayores consecuencias indeseadas, por el contrario, los costos serían altos cuando existen dificultades marcadas en la consecución de la información o los datos que permitan prever la viabilidad de determinado curso de acción.

Por otro lado, los costos de negociación tienen que ver con la posibilidad de lograr un acuerdo entre distintas partes, y obtener el respaldo suficiente para la acción propuesta. De acuerdo a la combinación entre los dos tipos de costos, se desprende identificar si los objetivos de la política son claros y los procedimientos para llevar a cabo los objetivos sean precisos, o por el contrario más flexibles. El resumen de las diferentes combinaciones se presenta en la Tabla 2.

Tabla 2. Tipología de políticas públicas según costos

	Costos de negociación	Costos de negociación
	BAJOS	ALTOS
Costos de Información	TIPO 1 Objetivos claros; procedimiento flexible	TIPO 2 Objetivos abiertos, procedimiento flexible
BAJOS		
Costos de Información	TIPO 3 Objetivos claros; procedimiento preciso	TIPO 4 Objetivos abiertos; procedimiento flexible
ALTOS		

Fuente: tomado de Roth (2009)

Partiendo de estas tipologías, Ingram (1990) plantea como paso siguiente identificar el tipo de reglamentación establecida para la política o programa en cuestión, esto con el objetivo de definir el enfoque de evaluación más adecuado en función del tipo de problema a examinar. Su propuesta se resume en la Tabla 3.

Tabla 3. Implementación y evaluación según tipo de política pública

Tipo de norma	Enfoque de implementación	Criterio de evaluación
TIPO 1	Top down clásico, comando y control	Realización de los objetivos
TIPO 2	Bottom up, por retroceso	Creatividad y liderazgo administrativo, capacidad de innovación
TIPO 3	Experimentos y reformulaciones	Aprendizaje
TIPO 4	Negociaciones	Acuerdos y respaldo

Fuente: tomado de Roth (2009)

En el siguiente apartado se analiza en cuál de las tipologías de Ingram (1990) se ubicaría la implementación de la jornada única en Bogotá, y por qué sería relevante utilizar como enfoque de evaluación la capacidad de políticas.

3. METODOLOGÍA

3.1. Tipo de estudio

El trabajo se inscribe dentro del tipo de metodología denominado “Evaluación de políticas, programas y proyectos”, específicamente en la tipología de evaluación de implementación. El periodo tomado es el intervalo 2015-2018, tomando como unidad de análisis a la Secretaría Distrital de Educación en cabeza de la Gerencia del Programa de Jornada Única. La evaluación comprende tres fases, en un primer momento se realizará la caracterización y análisis de la implementación del programa a partir del marco analítico propuesto por Ingram (1990), esto con el objetivo de poder sustentar por qué sería relevante evaluar la implementación de la jornada única en Bogotá a partir del enfoque de evaluación de capacidad de políticas.

La segunda fase de la evaluación comprende la aplicación y análisis de las respuestas al cuestionario de capacidad de políticas de Wu et al (2015), el cual comprende 71 preguntas en tres niveles de habilidades (analítica, gerencial, política) y tres niveles de recursos (individual, organizacional y sistémico). Las respuestas de este instrumento se obtuvieron a través de la realización de entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la SED, es decir, de acuerdo con la competencia del área que el funcionario representara, se le hacían las preguntas de la dimensión del cuestionario correspondiente con la competencia de su área, y para aquellas preguntas que salían de la competencia de los funcionarios consultados, se consultaron algunas fuentes secundarias como los planes de implementación de la jornada única para Bogotá, los documentos directrices del programa, entre otras, de tal manera que la calificación asignada a las preguntas restantes tuviera como sustento la consulta y análisis de las fuentes de información disponibles.

Finalmente, se expone el marco analítico desde la Gobernanza Multinivel para identificar las dificultades, aciertos y cuellos de botella que ha tenido la administración Distrital en cabeza de la Secretaría de Educación para liderar la ejecución del programa.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Análisis de la implementación de la jornada única en Bogotá 2015-2018

Partiendo del marco analítico de Ingram (1990), se analizará la implementación de la jornada única en Bogotá en el periodo 2015-2018, partiendo de la identificación de los costos de información y los costos de negociación en el marco de lo que fue la formulación y la toma de decisión de implementar el programa. De esta manera, resulta importante retomar algunos de los elementos del contexto de lo que ha

significado la jornada escolar en el país, y el tránsito que se ha recorrido tanto a nivel nacional como a nivel distrital.

Retomando los argumentos expuestos por Bonilla (2011), en políticas públicas los tomadores de decisión se ven expuestos a la disyuntiva entre la ampliación de cobertura o la mejora de la calidad de los programas o políticas que se implementan, en ese escenario se encontraba el país para la década de los sesenta cuando se tomó por primera vez la decisión de emplear las dobles jornadas en los colegios públicos de la época, esto con la finalidad de atender de la demanda creciente de estudiantes que experimentaba el país para la época, en ese momento los costos de información eran bajos pues no se tenía mayor evidencia de que esta acción tendría consecuencias no deseadas, y por el contrario representaba una solución a primera vista económica y efectiva. A su vez, los costos de negociación serían bajos pues en ese entonces el sistema político no conocía de la descentralización y todo se decidía desde el centro del país. Sin embargo, cuando se examinan estos mismos elementos en el contexto actual de la educación en Colombia, hoy los gobiernos han tenido grandes avances en cobertura a nivel nacional, todas por encima del 90% en lo que se refiere a educación preescolar, básica y primaria, por lo tanto, la disyuntiva hoy se resuelve a favor de la calidad.

De allí, que los costos de información a propósito de los efectos positivos del programa sean bajos, pues hay estudios que sustentan este argumento, como es el caso del estudio de Patall et al (2010), en el cual encuentran que la mayor parte de los estudios de carácter cuantitativo se han enfocado en medir el impacto sobre el aprovechamiento académico a través de calificaciones de pruebas estandarizadas, encontrando además que el efecto de extender la jornada escolar contribuye a mejorar el aprendizaje de los alumnos, especialmente en aquellos que con menor rendimiento académico, y tomando en consideración que este tiempo adicional sea aprovechado efectivamente (Patall et al, 2010, p.403).

Sobre esta misma línea, Pires & Urzua (2015) analizan el caso del cambio en Chile de jornada doble a jornada completa en 1997 y encuentran que existe un efecto positivo (reducción) sobre las tasas de deserción en educación media de 3 punto

porcentuales (de 8.9% a 5.7%) (Pires & Urzua, 2015, p.12). Todo esto a propósito de poder ejemplificar el argumento en torno a los bajos costos de información que tiene implementar la jornada única en procura de mejorar la calidad educativa.

Si bien los costos de información son bajos, no lo son así los costos de negociación, y más en el sector de educación donde el gremio docente tiene tanto poder. Sin embargo, la inscripción en la agenda de esta política se dio a través de lo que Roth (2009) denomina como el modelo de la oferta política, en este esquema la iniciativa surge desde una organización o actor político específico que busca ganar apoyo o electores suscitando debate y controversia (Roth, 2009, p. 65). De acuerdo con Chía (2019), este programa habría surgido en el contexto de la contienda electoral por la Presidencia en el año 2014, donde el entonces Presidente y candidato Juan Manuel Santos se enfrentaba en segunda vuelta a Óscar Iván Zuluaga del partido Centro Democrático, y la ministra de educación de ese entonces Gina Parody, junto con otros ministros del gabinete asumieron la labor del proselitismo político para conseguir los votos necesarios que le aseguraran la victoria al entonces Presidente, entre las estrategias que lanzaron estuvo el lanzamiento del programa jornada única. (Chía, 2019). A nivel distrital ya existía la experiencia previa del Programa 40x40 que hacía parte del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2015, por lo que el modelo de inscripción en la agenda pública se enmarca más en el modelo de anticipación, en el cual son las autoridades públicas las que deciden actuar sobre un tema que analizan como problemático.

En este punto, se puede evidenciar que al menos en el proceso de inscripción en la agenda pública y la formulación, los costos de negociación fueron bajos porque no se contó con la participación de otros actores relevantes como el gremio docente, más adelante se analizarán las tensiones que se han dado entre los sindicatos y el gobierno nacional y distrital en torno a la implementación del programa.

Hasta este punto se ha dicho que el programa tuvo unos costos de información bajos, pero a nivel de costos de negociación no es tan claro el panorama, pues si bien en las fases previas a la implementación el gobierno tuvo la iniciativa y lanzó el programa sin mayores problemas, el proceso de implementación ha estado

atravesado por la oposición de los gremios docentes a nivel nacional y distrital, tanto FECODE como la ADE. En el caso de FECODE para el año 2017 se da un proceso de negociación con el gobierno nacional, entre los diferentes puntos de la mesa estaba el tema de jornada única, el argumento de FECODE radicaba en que buena parte de los colegios que estaban implementando el programa no contaban con las condiciones mínimas de infraestructura, frente a estos el Ministerio de Educación se comprometió a revisar las condiciones de estos colegios e informar a cada Entidad Territorial el balance encontrado con el fin de revisar si se mantenía o no a estos colegios en el programa. (Ministerio de Educación Nacional & FECODE, 2017)

En el caso de Bogotá, el tema de infraestructura no era una motivación en contra, pues en la gran mayoría de los colegios se contaba con las condiciones necesarias a nivel de infraestructura, el problema estaba más en el tiempo de permanencia de los docentes y su jornada laboral en sí, una preocupación que también tenía FECODE, y que producto del proceso de negociación se materializó en la expedición del decreto 2105 de 2017 con la reducción de una hora de la jornada escolar para cada uno de los niveles educativos. Esto quiere decir que se pasaba de una duración de la jornada escolar de 7 horas para los niveles secundaria y media, 6 horas para la primaria, y 5 horas para preescolar, una diferencia de una hora solamente con respecto a la duración original sin jornada única. Desde esta perspectiva, se puede decir que los costos de negociación de la jornada única son altos.

Retomando el marco analítico de Ingram (1990), la combinación de costos de información bajos con costos de negociación altos sitúa al programa en la tipología 2, frente a esto se definiría la jornada única como un programa con objetivos poco precisos como consecuencia de la necesidad de conseguir un consenso entre varios intereses, sin embargo, en este caso los implementadores conservan una autonomía importante en la elección de los procedimientos de implementación. A nivel distrital, la SED define a través del documento del documento “Kit de implementación Jornada Única”, el procedimiento que debe llevar a cabo un colegio

público que quiera implementar la jornada única, entre los diferentes requisitos que se solicitan se destacan los siguientes:

- Carta de intención a la Gerencia de Jornada Única, Dirección de Educación Preescolar y Básica con copia a la Dirección Local de Educación
- Acta de aprobación de la implementación de la Jornada Única por parte de los Consejos Directivo y Académico.
- Copia de las actas de verificación de condiciones remitida por los componentes del nivel central.
- Proyecto de implementación de jornada única y actas de aprobación de los Consejo Directivo y Académico a la Gerencia de Jornada Única y Dirección de Educación Preescolar y Básica y Dirección Local de Educación
- Concepto de viabilidad de la jornada única por parte de la Gerencia de Jornada Única, la Dirección de Educación Preescolar y Básica y Dirección Local de Educación.
- Resolución de autorización para la implementación de la Jornada Única y respectiva notificación del rector
- Actas y soporte del proceso de socialización de la implementación a la comunidad educativa
- Publicación de las actas en la página web o cartelera del colegio

Esta lista de requisitos permite constatar que a nivel distrital la decisión de que un colegio implemente el programa cumple con unas razones técnicas, y también de política, en la medida en que el programa debe ser lo suficientemente atractivo para que la comunidad educativa emprenda esta ruta. En cuanto a los objetivos del programa, como ya se expuso en el marco de referencia:

El objetivo recae en fortalecer las competencias básicas y ciudadanas para la formación integral, a partir de la ampliación de la jornada escolar, el mejoramiento continuo de la calidad institucional y la implementación de estrategias didácticas pedagógicas en ambientes de aprendizaje innovadores, orientados a fortalecer las competencias básicas y de formación integral (Secretaría Distrital de Educación, 2016, p.4).

Este objetivo tiene un sentido más amplio o flexible frente los mecanismos que plantea emplear para alcanzarlos, la autonomía de los colegios les permitiría escoger las estrategias pedagógicas más adecuadas, de acuerdo a su contexto, por esta razón, a la hora de definir un esquema de evaluación, y una unidad de medida, tiende a privilegiarse centrarse en resultados de pruebas estandarizadas, pero este camino tiene la limitación de ignorar todo el ámbito de procesos escolares, las dinámicas internas propias que se dan al interior de cada colegio, con un contexto particular, implicando que existan ritmos y apropiaciones distintas, por lo tanto resulta más indicado para esta tipología de política tomar como referente de análisis elementos cercanos a los implementadores, la evaluación del programa debe centrarse en la sinergia del nivel local y la capacidad de liderazgo y dinamismo de los implementadores como variables determinantes del éxito de las políticas (Roth, 2009, p.131).

En consecuencia, el siguiente paso de este análisis consiste en aplicar el enfoque de capacidad de políticas de Wu et al (2015) por ser un punto de vista que se centra en caracterizar el tipo de gestión que adelanta el actor u entidad que implementa la política.

4.2. Evaluación de la capacidad de políticas de la SED

El Distrito Capital Bogotá se divide en 13 sectores, 20 Alcaldías Locales, 3 Órganos de Control (Veeduría Distrital, Contraloría Distrital, Personería Distrital) y una Corporación Pública Administrativa (Concejo Distrital). La Secretaría de Educación (SED) hace parte de uno de esos 13 sectores, el sector educación. Asimismo, la SED, se divide en 5 Oficinas Asesoras (Planeación, Comunicación y Prensa, Jurídica, Control Disciplinario y Control Interno), y 4 Subsecretarías (Integración Institucional, Calidad y Pertinencia, Acceso y Permanencia, Gestión Institucional) (Secretaría de Educación Distrital, 2019).

En este marco de referencia, la SED, por su naturaleza distrital, comprende la interacción constante con actores no estatales, tanto a nivel directo, como a nivel

indirecto a través de las Direcciones Locales de Educación, lo que desde un enfoque de gobernanza se entiende como la gestión plural de asuntos públicos, o gobernar con otros, y aún más allá, desde un enfoque de gobernanza de la educación significaría poder dar cuenta de quiénes son los actores que se movilizan y toman decisiones en la educación del distrito. De esta manera, partiendo de la definición de capacidades políticas dada por Wu et al (2015) como las habilidades y recursos necesarios para mejorar las funciones de política, el análisis consistirá en detenerse en las tres dimensiones a la luz de la gestión de la SED: analítica (evaluar y tomar decisiones informadas), operacionales (implementación de las decisiones) y política (interacción con otros actores relevantes para las políticas públicas). A continuación se presenta el resumen de los principales hallazgos.

Tabla 4. Capacidad de políticas de la Secretaría de Educación Distrital

Niveles de Recursos y Capacidades	Habilidades y Competencias		
	Analítica	Gerencial	Política
Individual	<p>Conocimiento relacionado con el área o sector de políticas implicado La Oficina Asesora de Planeación tiene entre sus competencias dirigir y orientar la elaboración del Plan Sectorial de Educación, de conformidad con el Plan de Desarrollo del Distrito, las normas legales sobre la materia y adelantar el seguimiento pertinente tendiente a garantizar su ejecución, evaluación y ajuste.</p> <p>Habilidades generales para la realización de procesos de investigación Asimismo, esta oficina tiene entre sus competencias procesar, consolidar y analizar la información estadística del sector educativo y hacer su divulgación. A su vez, realiza estudios económicos encaminados a definir los costos de la canasta educativa, entre otro tipo de estudios relevantes para el sector.</p> <p>Competencias específicas para el análisis de políticas En términos de análisis de políticas públicas, la Oficina Asesora de Planeación lidera los procesos de</p>	<p>Liderazgo innovador De acuerdo con la entrevista realizada a la concejal María Clara Name, ex presidenta del Concejo, existe una relación fluida con los líderes de los partidos políticos y con las bancadas en general.</p> <p>Habilidades para la gestión estratégica La comunicación con las principales partes interesadas se hace a través de los espacios Consejo Consultivo de Política Educativa Distrital, las Mesas Distritales y Locales de Política Educativa, las Audiencias públicas de rendición de cuentas sobre los logros de las vigencias anuales, la Red Ciudadana de Control Social, y la recepción de comentarios en el SDQS, espacios que, a excepción del SDQS funcionan periódicamente y no permanentemente.</p> <p>En cuanto a la relación con organismos internacionales como la OCDE, la interacción se hace a través del Ministerio de Educación y la Presidencia de la República.</p>	<p>Networking Cuenta con mecanismos como el Consejo Consultivo de Política Educativa Distrital, las Mesas Distritales y Locales de Política Educativa, las Audiencias públicas de rendición de cuentas sobre los logros de las vigencias anuales, la Red Ciudadana de Control Social, y la recepción de SDQS (Sistema Distrital de Quejas y Soluciones) para identificar los intereses de las partes interesadas que corresponden a estudiantes, docentes, padres de familia, equipos directivos, medios de comunicación, sector productivo, sociedad civil en general.</p> <p>Capacidad de influencia interpersonal La evaluación de desempeño de los cargos directivos se hace directamente por el Secretario y los compromisos se establecen ante esta instancia, no hay evidencias de los criterios tenidos en cuenta en esta evaluación y si son consideradas competencias blandas para el proceso de diseño de políticas públicas.</p> <p>Capacidad comunicativa Existe una oficina Asesora de Comunicación y Prensa entre cuyas funciones está la de "Diseñar e implementar programas y estrategias de comunicación que permitan mantener informada a la ciudadanía, a las</p>

Niveles de Recursos y Capacidades	Habilidades y Competencias		
	Analítica	Gerencial	Política
	<p>gestión de los recursos que requiera la SED para la financiación de sus planes, programas y proyectos ante las entidades distritales, regionales, nacionales e internacionales.</p> <p>En esa misma línea, realiza el diagnóstico situacional del sector educativo en el Distrito Capital y sus proyecciones a mediano y largo plazo.</p> <p>Por otro lado, opera el Banco de Proyectos de Inversión de la SED y tramita la inscripción de los proyectos en el Banco Nacional y Banco Distrital de Proyectos de Inversión. En términos de lo que sería “policy cycle”, esta oficina participa en los procesos de agendación, formulación y evaluación de políticas públicas, pues son las áreas misionales de la SED las encargadas de la implementación.</p>		<p>comunidades educativas y a los funcionarios sobre la gestión de la SED y los servicios que presta”. Sin embargo, no se cuenta con evidencias al respecto de la competencia de los funcionarios que hacen parte de esta oficina para la elaboración de comunicados de prensa sobre asuntos relevantes del proceso de políticas.</p>

Niveles de Recursos y Capacidades	Habilidades y Competencias		
	Analítica	Gerencial	Política
Organizacional	<p>Disponibilidad de individuos con habilidades específicas para el análisis de políticas Cada una de las áreas misionales de la SED se encarga de la formulación de las políticas, planes programas y proyectos destinados a actividades académicas y pedagógicas (Subsecretaría de Calidad y Pertinencia), al acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo (Subsecretaría de Acceso y Permanencia), y al fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales, intersectoriales, nacionales e internacionales del sector (Subsecretaría de Integración Interinstitucional).</p> <p>Procesos para la recolección, sistematización y análisis de información relevante La entidad tiene acceso a un sistema robusto de información de matrícula que es el SIMAT, allí puede saber en tiempo real quiénes son sus estudiantes y dónde se encuentran matriculados, sin embargo, no existe un sistema de información similar que dé cuenta del estado de avance</p>	<p>Disponibilidad de recursos humanos y financieros para el sistema de gestión administrativa Cuenta con planta aprobada de 878 funcionarios administrativos desempeñando sus labores en el Nivel Central y 1.502 administrativos en las Instituciones Educativas. Sin embargo, este personal no es suficiente para desempeñar el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas por la cual se ha acudido a la contratación de 2.334 contratos de prestación de servicios que contribuyan a la construcción de la educación desde el ámbito de la gestión administrativa.</p> <p>El sector educativo en Bogotá representa en promedio el 18% del presupuesto aprobado para Bogotá, lo cual lo convierte en un sector con recursos suficientes para la gestión de los diferentes programas públicos. Actualmente se desarrollan 17 proyectos de inversión en pro de un sistema educativo que contribuya al acceso, permanencia, inclusión y calidad educativa, así como la</p>	<p>Legitimidad organizacional (externa) En la Encuesta de Percepción ciudadana 2018 “¿Bogotá cómo vamos?, la percepción de los ciudadanos con respecto a la Educación es satisfactoria, y ha subido en los últimos años (65% en 2017 a 68% en 2018). En esta encuesta la educación es una de las razones por las cuales los habitantes de Bogotá prefieren vivir en esta ciudad. Sin embargo, en la encuesta de percepción no se evalúa la opinión sobre la pertinencia de las líneas estratégicas de política de la entidad y la capacidad de gestión del equipo directivo para alcanzar resultados de valor público.</p> <p>Las agremiaciones como la Asociación Distrital de Educadores (ADE) rechazan estrategias políticas de la entidad como por ejemplo, la implementación de la jornada única y tienen críticas con respecto al programa de alimentación escolar.</p> <p>Acceso a decisores políticos clave De acuerdo con la entrevista a la concejal María Clara Name, la interlocución no solamente se hace con los jefes de las bancadas sino todos los concejales en general. Además esta interlocución no solo es con la Secretaría de Educación, sino</p>

Niveles de Recursos y Capacidades	Habilidades y Competencias		
	Analítica	Gerencial	Política
	<p>sobre las problemáticas donde actúa. Pero si existe un esquema de acompañamiento constante a los colegios distritales y a las Direcciones Locales, que permite obtener información relevante sobre las dinámicas que ocurren en los territorios.</p> <p>En esa misma línea, tiene incidencia en todos los espacios académicos donde se discuten temas relevantes sobre política educativa, es un referente a nivel nacional, y en el ámbito internacional también ha entrado a posicionarse a través de la celebración del Foro Educativo Distrital donde han participado actores relevantes del sector educativo a nivel nacional e internacional. Sin embargo, es necesario avanzar en una estrategia de gestión del conocimiento ligado a los procesos de política pública, donde la SED tenga mayor incidencia en los escenarios de decisión sobre el sector a nivel nacional.</p>	<p>consolidación de un sistema educativo integrado desde la primera infancia hasta la educación superior.</p> <p>Mecanismos de coordinación interna e inter-agencial Como mecanismo de coordinación interna se tiene el Comité Directivo de la Secretaría de Educación del Distrito, como instancia administrativa con carácter consultivo y asesor, sede de estudio, análisis y asesoría en materia de política educativa y en la toma de decisiones administrativas que contribuyan al fortalecimiento de la entidad y al cumplimiento de metas, planes y programas.</p> <p>Asimismo, se dan capacitaciones, circulares internas, informes de seguimiento y mesas de trabajos efectuadas con las diferentes áreas de la entidad.</p> <p>La construcción del plan de desarrollo "Bogotá Mejor para Todos", contó con los siguientes escenarios de participación:</p> <p>-Foro "Bogotá Ciudad Educadora" reunió a 28 expertos y líderes de la educación nacionales e</p>	<p>también se da con las direcciones que conforman la Secretaría.</p> <p>Estrategias de comunicación políticas De acuerdo con las evidencias, las estrategias de comunicación sobre el diseño de políticas y programas públicos va más dirigido a los actores participantes del proceso. P.ej, el Plan Sectorial se elaboró con la participación de estudiantes, maestros, directivos docentes, madres y padres de familia, académicos, expertos en educación nacional e internacional, funcionarios del Distrito, rectores de universidades y colegios, y miembros de la sociedad civil y el sector solidario, sin embargo, los resultados se divulgan hacia los participantes y no hacia la sociedad en general.</p>

Niveles de Recursos y Capacidades	Habilidades y Competencias		
	Analítica	Gerencial	Política
		<p>internacionales y a 400 asistentes para ampliar las perspectivas y aportar sus ideas sobre los proyectos estratégicos de la programática educativa de la ciudad. 28 encuentros 400 asistentes</p> <p>-Foro "Educativo distrital" 47 expertos – 2500 asistentes Espacios participativos presenciales por grupo de interés 58 encuentros 2800 asistentes 3500 aportes -Espacios participativos no presenciales Vía Web. 1258 aportes y Línea telefónica 411 aportes</p> <p>Sistema de monitoreo y evaluación Herramienta de evaluación y seguimiento a las metas de los proyectos de inversión el denominado SEGPLAN, aplicativo en el que se alimenta el avance y actividades de cada una de las metas requeridas, incluidas las asociadas a los ejes de transparencia, gobierno y ciudadanía digital, fortalecimiento institucional, acceso a la información y participación ciudadana y/o rendición de cuentas.</p>	

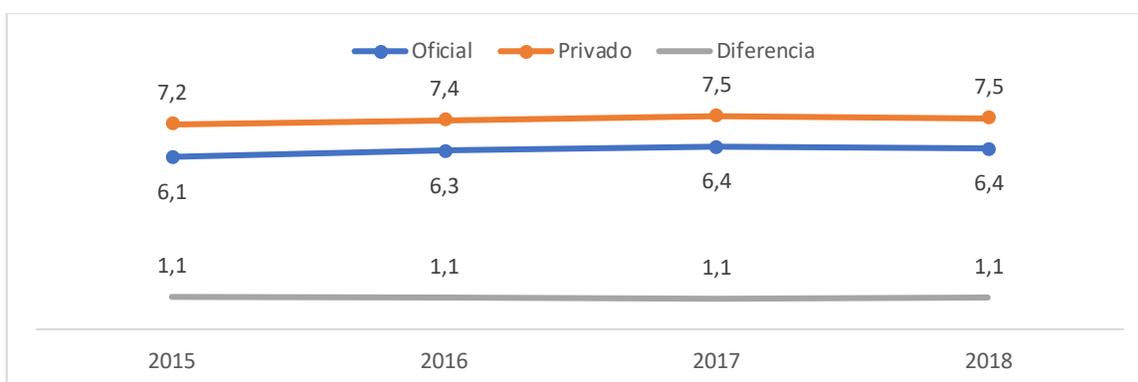
Niveles de Recursos y Capacidades	Habilidades y Competencias		
	Analítica	Gerencial	Política
Sistémica	<p>Disponibilidad de una oferta especializada sobre consultoría en políticas públicas La entidad está articulada a nivel distrital con el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP), y a nivel nacional con entidades como el ICFES, el Ministerio de Educación, y el Departamento de Planeación Nacional, entre otros, para liderar procesos de investigación en temas relevantes al sector.</p> <p>Acceso libre a información disponible sobre asuntos públicos Dispone además de la Oficina de Atención al Ciudadano, la cual tiene entre sus competencias registrar las solicitudes los ciudadanos para ser tramitadas ante las diferentes dependencias de la misma SED y hacer seguimiento de la oportunidad en la respuesta. Esta competencia incluye solicitudes de información de ciudadanos, organismos no gubernamentales, y en general, cualquier tipo de organización, siempre y cuando la información solicitada no sea sensible, es decir,</p>	<p>Coordinación intergubernamental y supranacional Participa en los siguientes espacios: Comisión Intersectorial Poblacional</p> <ul style="list-style-type: none"> · Comisión Intersectorial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional · Comisión Intersectorial para la Sostenibilidad, la Protección Ambiental y el Ecourbanismo <p>Mesa para la Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes Afectados y/o Víctimas del Conflicto Armado,</p> <ul style="list-style-type: none"> · Comité Distrital de Convivencia Escolar -instancia armonizada · Delegado del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., en la Junta Directiva de MALOKA en el Secretario de Educación del Distrito <p>Imperio de la Ley, imparcialidad y control de la corrupción La SED adoptó el Plan Anticorrupción y de Atención al</p>	<p>Mecanismos de accountability de procesos de política pública La Rendición de Cuentas es un mecanismo institucionalizado de control orientado a los procesos de política pública de la entidad, en los que se incentiva el control social porque permiten informar a la comunidad sobre la gestión de la entidad; explicar, argumentar y hacer un balance de los avances, dificultades y retos de las acciones desarrolladas.</p> <p>De igual manera, la Contraloría de Bogotá también hace una evaluación a las bases del Plan Sectorial de Educación. También se cuenta con el Tablero de control Ciudadano de la Veeduría Distrital</p> <p>También cuenta con una Oficina de Control Disciplinario, encargado de recibir quejas, adelantar investigaciones, presentar las denuncias administrativas o penales, hacer el seguimiento de las sanciones impuestas. No hay evidencia de que estas sanciones sean resultado de procesos de control de políticas públicas</p> <p>Confianza pública en el gobierno No hay evidencia de que exista ni un apoyo, ni un rechazo ciudadano en torno a</p>

Niveles de Recursos y Capacidades	Habilidades y Competencias		
	Analítica	Gerencial	Política
	<p>que no comprometa datos personales o información sensible. Asimismo, a través de las Direcciones Locales se convoca a representantes de la comunidad educativa para que participen en los diferentes procesos de formulación de políticas territoriales, así como para hacer control social a la gestión pública.</p>	<p>Ciudadano cuyo objetivo es “Fortalecer la capacidad institucional a través de la identificación y gestión de riesgos de corrupción; optimización de los mecanismos de transparencia y el acceso a la información; mejora en el acceso a los trámites y servicios que presta la entidad y una continua rendición de cuentas a la ciudadanía, con el fin de prevenir la corrupción y mejorar la atención a la ciudadanía”.</p> <p>A su vez adoptó el plan de Rendición de cuenta cuyo objetivo es “Generar las condiciones que permitan en la Secretaría de Educación del Distrito consolidar una rendición de cuentas a la población objetivo como parte de las labores que se realizan cotidianamente”.</p>	<p>la pertinencia de las principales líneas de política pública del gobierno nacional, entre ellas, las relacionadas con los temas de interés de la entidad.</p> <p>Participación Existen mecanismos para la participación incidente de ciudadanos y organizaciones. Se cuenta con la Dirección de Participación y Relaciones Interinstitucionales, que acompaña el Sistema de Participación del Sector Educativo reglamentado por el Decreto 293 de 2008 y la Resolución 4491 de 2008.</p> <p>Además, están las Direcciones Locales de Educación (DILE) que están encargadas de organizar, convocar, presidir y acompañar las mesas locales de política educativa. En el nivel distrital, la Secretaría de Educación del Distrito, por medio de la Dirección de Participación y Relaciones Interinstitucionales, asume el rol ejercido por las DILE en el nivel local.</p> <p>El diseño y ajuste de políticas públicas tiene una alta participación. El Plan Sectorial fue construido mediante espacios participativos presenciales por grupo de interés. Se realizaron 58 encuentros, como 2.800 asistentes y 1.500 aportes. De igual manera, se abrió un buzón virtual, en el que se registraron 1.258 aportes, complementado por un proceso de consulta telefónica en el que se registraron</p>

Niveles de Recursos y Capacidades	Habilidades y Competencias		
	Analítica	Gerencial	Política
			<p>411 aportes. También se realizaron un foro y 12 talleres por localidades con la participación de 600 representantes de colegios del sector público y privado, estudiantes, madres y padres de familia y organizaciones de la sociedad civil. Se realizaron encuentros con rectores en los que se afinaron las líneas estratégicas en los que estos rectores escucharon y aportaron a estas líneas desde sus realidades.</p>

Retomando la definición de capacidad de políticas dada por Wu et al (2015) como las habilidades y recursos necesarios para mejorar las funciones de política, se tiene que a nivel de capacidad analítica, es reconocido el avance que ha tenido la SED en aumentar su capacidad para poder evaluar y tomar decisiones informadas a través de todos los mecanismos con los que cuenta, equipos técnicos y con trayectoria en el sector educativo, y la articulación con el personal en campo y las Direcciones Locales. Para entender mejor este concepto, puede verse la evolución de la brecha educativa entre colegios públicos y privados en el distrito, tomando como referencia los puntajes del Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE)⁴ para el grado once. Como puede apreciarse en la gráfica a continuación, la brecha entre colegios públicos y privados en el distrito se ha mantenido constante de acuerdo con los resultados promedio del ISCE para el grado once. El mayor aumento para ambos tipos de colegios se da en el año 2016, y se mantiene constante para los años 2017 y 2018. A su vez, el crecimiento del año 2018 con respecto a la línea base que sería el 2015, año de la primera medición, es de 0,3 puntos porcentuales para los dos grupos de colegios.

Gráfico 1. ISCE grado once colegios privados y públicos del distrito 2015-2018.

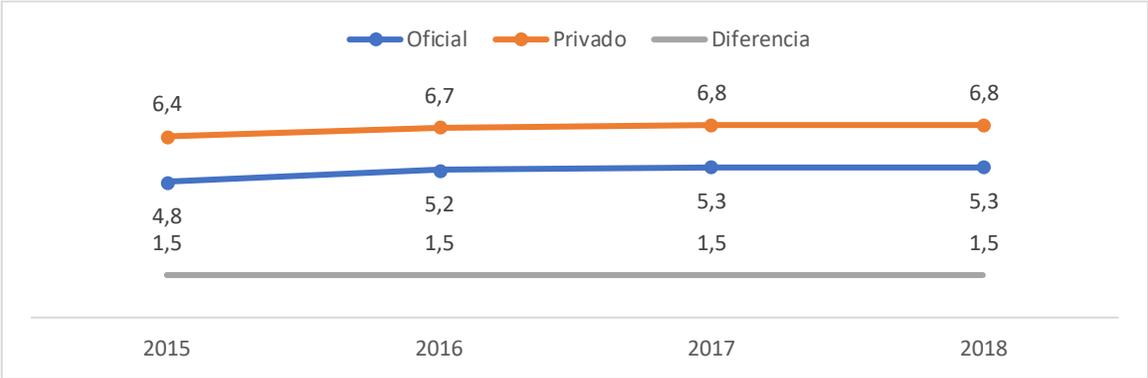


Fuente: cálculos propios basado en los datos del ISCE del Ministerio de Educación Nacional.

⁴ De acuerdo con la Resolución 665 de 2016 del Ministerio de Educación Nacional, el Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE) se define como el instrumento de medición de calidad educativa de los establecimientos educativos y las entidades territoriales certificadas en educación, evalúa cuatro aspectos: progreso, desempeño, eficiencia y ambiente escolar.

Cuando se hace este mismo análisis a nivel nacional quitando a Bogotá, se tiene una diferencia promedio de 1.5 puntos porcentuales, indicando que a nivel distrital se tiene una brecha educativa menor con respecto a la media nacional para el mismo indicador del ISCE grado once.

Gráfico 2. ISCE grado once colegios privados y públicos nivel nacional sin Bogotá 2015-2018.



Fuente: cálculos propios basado en los datos del ISCE del Ministerio de Educación Nacional.

Por otro lado, cuenta con amplias capacidades operacionales, las cuales sólo se ven limitadas por la resistencia del sindicato de maestros ante ciertas líneas de política. Pero en líneas generales, al contar con el porcentaje de matrícula más alto del país, cuenta a su vez con mayores recursos financieros que le permiten una mejor ejecución e implementación de sus programas y políticas.

Finalmente, y con respecto a la capacidad de políticas, si bien la SED ha desarrollado espacios e instrumentos en los que un sector amplio de la comunidad educativa y las partes interesadas han podido presentar sus propuestas para el diseño de políticas de la entidad, no es posible para estos grupos verificar la incidencia de sus opiniones y no se ha diseñado un espacio formal para una evaluación participativa de la gestión de estos programas.

4.3. La jornada única como un esquema de Gobernanza Multinivel

Retomando los argumentos anteriormente expuestos acerca de la gobernanza como la gestión plural de asuntos públicos, el arte de gobernar con otros, y en términos de la Gobernanza Multinivel, el carácter multiagente y multiescalar, se analiza la implementación de la jornada única en Bogotá. En primer lugar, se identifican los actores que participan con sus respectivas escalas de intervención, en la Gráfica 1, se aprecia esta distribución:

Gráfica 2. Esquema de Gobernanza Multinivel para jornada única en Bogotá.

—

Este programa se desarrolla en cuatro diferentes escalas, desde el nivel local, hasta el nivel internacional. En el nivel local están los colegios y las Direcciones Locales de Educación. A nivel distrital está la Secretaría de Educación y la ADE, mientras a nivel nacional se encuentra el Ministerio de Educación Nacional y FECODE. En la escala internacional está la OCDE como organismo de cooperación y referente de una línea particular de políticas educativas entre las cuales está la jornada única.

Las principales tensiones de la implementación han estado en la interacción entre los gobiernos nacional y distrital con sus referentes del gremio docente FECODE y ADE respectivamente, en un apartado anterior se mencionaron los efectos de esta interacción en términos de la revisión a nivel nacional de las condiciones de

implementación de los colegios, así como la reducción del tiempo de la jornada escolar en cada uno de los niveles (preescolar, primaria, secundaria y media)

Por otro lado, está la interacción entre el MEN y la SED, la cual ha sido armónica y ha permitido que el MEN retome aspectos a nivel pedagógico del nivel distrital como propuesta para otras entidades territoriales. En este punto ha tenido una influencia pertinente que la actual ministra de educación venga de ser la secretaria de educación del distrito, implicando que el estilo de gestión y muchas de las iniciativas que denotan la capacidad de políticas de la SED se implementen hoy a nivel nacional. También se destaca la interacción entre la SED y las Direcciones Locales de Educación, organismos del nivel local que, aunque dependen directamente de la SED, se convierten en aliados importantes para garantizar un acompañamiento constante del programa en los territorios. Se encargan a su vez de solucionar los problemas operacionales de los colegios, y sirven de enlace entre la SED y los colegios con respecto a una amplia gama de aspectos.

De acuerdo con el modelo descrito, se puede inferir que la implementación de la jornada única a nivel distrital sigue un esquema de Gobernanza multinivel en tanto la responsabilidad por la ejecución de la política recae no solamente en la SED como entidad que lidera la implementación, sino en diferentes actores que actúan desde diferentes escalas, de allí la necesidad de establecer esquemas de coordinación y participación entre los actores a la hora de revisar los avances del programa y plantear ajustes a lo que inicialmente se planteó en la formulación, será esta la tarea de la nueva administración distrital que asuma el poder periodo 2019-2024.

5. Propuestas y conclusiones

Como se planteaba al inicio de este trabajo, el aporte práctico que buscaba este trabajo consistía en determinar el grado de avance en la implementación del programa más allá de los resultados académicos de los sujetos de la política

(estudiantes), y quería centrarse en el rol del implementador, en este caso la SED; dada la complejidad de todos los factores que la componen, valorando la consistencia y coherencia de la ejecución (práctica) del programa en relación con su diseño inicial (evaluación de implementación). Asimismo, revestía especial interés analizar cómo desde el marco de la descentralización del sector educativo en Colombia se podía evaluar la capacidad de una entidad territorial para liderar la implementación de una política que por su envergadura difícilmente escapaba de la intervención del gobierno nacional.

Sin embargo, para el caso distrital el elemento diferenciador con respecto a la gestión que podrían tener otras entidades territoriales más pequeñas, o el mismo nivel nacional, está en su capacidad de políticas, este trabajo demostró como desde las diferentes capacidades que componen este enfoque, a nivel analítico, gerencial y político, la SED ha sorteado de manera adecuada los costos de información y los costos de negociación de implementar la jornada única, asimismo, durante el periodo de implementación de la jornada única si bien no se ha logrado disminuir la brecha educativa entre colegios públicos y privados vista desde la diferencia de los resultados del ISCE para el grado once, si puede destacarse que está por debajo del nivel nacional, lo que implica que a nivel de calidad educativa todavía es muy pronto para ver cambios asociados a la implementación del programa.

También se pudo extraer como lección el esfuerzo cada vez mayor que deben hacer los niveles de gobierno para lograr incluir otros actores a la inscripción de temas en la agenda pública y en los procesos de formulación, factores que facilitarían la implementación y evitarían el desgaste que podría causar entrar en negociaciones con actores que quieran rediseñar los programas siguiendo intereses particulares.

La implementación de un programa como la jornada única permite identificar las relaciones multiagente y multiescalar en un tema central para la gestión pública como lo es la gobernanza de la educación, sin embargo, esta multiplicidad de relaciones trae consigo el dilema de no poder abarcar un enfoque integral de análisis y evaluación que de cuenta de buena parte de los logros y dificultades por las que atraviesa la gestión de los implementadores.

Para futuros trabajos sería importante realizar análisis comparados acerca de la gestión de otras entidades territoriales sobre este mismo programa, cabe resaltar que de las 96 entidades territoriales certificadas en educación, 94 implementan hoy este programa, si se pudiera diseñar un instrumento de evaluación de implementación sencillo que se aplicara en los 94 territorios se obtendría información importante para caracterizar la gestión de los gobiernos en torno a la educación, qué actores adicionales participan y qué temas se necesitan incluir en la agenda de la educación pública del país.

En términos de calidad educativa, el país necesita avanzar en un consenso de hacia dónde se quiere ir en este tema, si la prioridad va a estar sobre resultados académicos, o si también se pueden concentrar los esfuerzos en convertir los colegios en territorios de aprendizaje para la vida, donde no solamente se desarrollen las competencias básicas, sino que se dote a los estudiantes de un conjunto de habilidades para la formación integral. En ese orden de ideas, es necesario avanzar en un currículo nacional, o por lo menos una política que busque que las entidades territoriales desarrollen sus propios currículos de acuerdo a sus contextos, para hacer de la pertinencia de la educación un tema importante.

Finalmente, desde el gobierno y la sociedad civil debe promoverse un mayor posicionamiento de la educación preescolar, básica y media, que sea un tema importante para la sociedad, si bien frente a la educación superior se percibe un mayor posicionamiento, y mayor movilización, en este primer nivel de educación el principal protagonista ha sido el gremio docente, por lo que es necesario que los estudiantes tengan un mayor liderazgo en torno a lo que sería su contribución a la gobernanza de la educación.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2008). Gobernanza y gestión pública. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 11-137
- Chía, L. (12 de abril de 2019). Entrevista con Otálora, G. Bogotá D.C.

- Chica, S, (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo* 39 (53), 57-74.
- Elmore, R. (1993). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En L. Aguilar, *La implementación de las políticas* (págs. 185-249). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Federación Internacional de Fe y Alegría. (2012).). *El sistema de mejorada de la calidad en Fe y Alegría: Una mirada desde la educación popular*. Bogotá.
- García , V (1981). *Calidad de la Educación, trabajo y libertad*. Madrid: Editorial Dossat S.A.
- Heraldo, P. E. (28 de Diciembre de 2017). 91% de los estudiantes que presentan las pruebas Saber 11 son de colegios públicos. *El Herado*. Obtenido de <https://www.elheraldo.co/colombia/91-de-los-estudiantes-que-presentan-las-pruebas-saber-11-son-de-colegios-publicos-441712>
- Ingram, H. (1990). *Implementation: a review and suggested framework*. En N. Lynn, & A. Widavsky, *Public Administration. The state of the discipline*. New Jersey: Chatham House Publishers.
- Kooiman, J. (2005). "Gobernar en gobernanza". En: Agustí Cerrillo (Compilador). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 57-81.
- Körner, A. (2012). *Informe regional de monitoreo del progreso hacia una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe, EPT 2012*. Santiago: Regional Bureau for Latin America and the Caribbean.
- Mantzavinos, C., North, D., & Shariq, S. (2004). *Learning, Institutions, and Economic Performance*. *Articles*, 2(1).
- Martinic, S., & Elacqua, G. (2010). *¿Fin de Ciclo? Cambios en la Gobernanza del Sistema Educativo*. Santiago: UNESCO.
- Mezones, Francisco. 2005. *El valor público en los programas sociales: una aproximación práctica*. En Repetto, Fabián (Ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Cap.4, pp. 207-246. INDES. INAP Guatemala. BID. NMFA. Guatemala.
- Ministerio de Educación Nacional. (Abril de 2019). *Sistema de Matrículas Estudiantil*. Obtenido de *Sistema de Matrículas Estudiantil*: <https://www.sistemamatriculas.gov.co/simat/app>

- Ministerio de Educación. (2013). Anuario Estadístico de Educación: Colombia 2012. Bogotá: Oficina Asesora de Planeación y Finanzas.
- Ministerio de Educación. (2017). Anuario Estadístico de la Educación Superior Colombiana. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de Educación. (2018). Informe de Gestión Programa Jornada Única 2015-2018. Bogotá: Ministerio de Educación.
- Miranda, C. S. (2016). Gobernar en el Siglo XXI: La Necesaria Consolidación de la Gobernanza (Vol. 3). Merida: Sapienza Organizacional.
- OCDE. (2016). Revisión de políticas nacionales: La educación en Colombia. Paris: OCDE.
- Periodico El Tiempo. (20 de Abril de 2017). Ministerio de Educación rindió cuentas. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/rendicion-de-cuentas-del-ministerio-de-educacion-nacional-79810>
- Piattoni, S. (2009). MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN THE EU. MIT, 46.
- Patall, E. A., Cooper, H., & Batts Allen, A. (2010). Extending the School Day or School Year: A Systematic Review of Research (1985–2009). Review of Educational Research, 401-436. Retrieved from <http://rer.sagepub.com/content/80/3/401.short>
- Pires, T., & Urzua, S. (2015). Longer School Days, Better Outcomes? Unpublished workingpaper. Retrieved from <https://sites.google.com/site/tiagomcccpires/>.
- Roth, A. (2009). Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.
- Secretaría de Educación Distrital. (2016). Plan de implementación jornada única 2016-2020. Bogotá.
- Secretaría de Educación Distrital. (2017). Kit de implementación jornada única. Bogotá.
- Thomas Radinger, A. E. (2018). OCDE Revisión de Recursos Escolares: Colombia. Paris: OECD Publishing.
- UNESCO. (2013). Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015. En C. Bellei, Situación Educativa de América Latina y el Caribe (págs. 1-209). Santiago de Chile: UNESCO, Ediciones del Imbunche.

Wilkoszewsk, H., & Sundby, E. (2014). Steering from the Centre: New Modes of Governance in Multi-level Education Systems. OECD, 35.