

# **POLÍTICAS EDUCATIVAS EN BOGOTÁ: IMPACTO EN LAS PRUEBAS SABER 11**

TESIS DE GRADO PARA OPTAR POR  
EL TÍTULO DE BACHILLER ACADÉMICO

LAURA PULGARÍN CÁRDENAS  
GUILLERMO ENRIQUE ROA GIL  
IVÁN DAVID SALAZAR CÁRDENAS  
DIRECTOR: JOHN JAIME MARÍN NIÑO

INSTITUTO ALBERTO MERANI  
BOGOTÁ DC  
NOVIEMBRE DE 2015

*Lejos de ser este un proceso fácil o relajado, hemos podido aprender la importancia del trabajo en equipo y de entendernos entre nosotros. En primer lugar agradecemos a nuestro director de tesis, John Jaime, quien a pesar de nuestros errores supo ayudarnos y entendernos, tanto en las buenas como en las malas. A Julián, Uldarico, Vanessa, diferentes mentores que nos ayudaron de alguna u otra forma a sacar esta tesis adelante. A Lucía Bastidas por el apoyo que nos dio durante todo el estudio. A nuestros dos entrevistados por el tiempo que nos regalaron, y por ayudarnos a abrir nuestros horizontes hacia futuro. Y por último a nuestras Familias y Amigos, por habernos apoyado durante todo el proceso, porque incluso con cada chiste y cada regaño, nos motivaron más que nadie a llevar a cabo este proyecto.*

## Tabla de Contenidos

Resumen.....	4
Introducción.....	4
Problema de Investigación.....	10
Marco Conceptual.....	12
Competencias.....	13
Políticas Educativas.....	15
Variables Institucionales.....	16
Metodología.....	18
Resultados y Análisis.....	21
Resultados Por Variables.....	21
Resultados Inversiones vs Puntajes.....	30
Conclusiones.....	41
Recomendaciones.....	44
Bibliografía.....	45

## Resumen

La educación como un derecho fundamental se encuentra garantizada según los derechos humanos, sin embargo esta situación no se ha cumplido a cabalidad en el territorio Colombiano. Bogotá ha sido la excepción, apostando durante los últimos años a la inversión en educación, logrando avances muy importantes frente al nivel nacional. La presente investigación busca hallar cual es el impacto que han tenido las diferentes políticas educativas en el resultado de las pruebas, al buscar una relación entre el dinero invertido en diferentes enfoques y el desempeño de los colegios oficiales en las pruebas SABER 11. También se investigó sobre el comportamiento de los resultados de las pruebas de Estado, tanto a nivel general, como por variables institucionales que puedan afectarlo.

## Introducción

*“El conocimiento es inherente a la naturaleza del hombre, es de su esencia, hace parte de su dignidad, es un punto de partida para lograr el desarrollo de su personalidad, es decir para llegar a ser fin de sí mismo (...) La educación por su parte es una de las esferas de la cultura y es el medio para obtener el conocimiento y lograr el desarrollo y perfeccionamiento del hombre”*

Corte Constitucional en la sentencia T-341 de 1993

La educación es una actividad que ha acompañado a la humanidad desde los tiempos de la prehistoria, por tanto es un componente inherente de cualquier sociedad. Es la educación, aquella que permite la preservación de cualquier cultura, así como el desarrollo de los individuos que se desenvuelven en ella. La riqueza cultural sólo es posible de heredar mediante el aprendizaje, bien sea impartido o de forma autodidacta.

La educación es, además, el mejor medio con el que cuenta la humanidad para relacionar a las personas con el conocimiento y en general con toda la cultura; es al mismo tiempo una forma de llevar la cultura a las personas así como un medio para transformarla. Sin embargo, no hay que olvidar su importancia a nivel individual, pues es un proceso que asumen los sujetos para formarse, promocionarse socialmente y para enriquecerse desde el punto de vista del conocimiento (Rodríguez, 2015).

En los diálogos de Platón, especialmente en la República, el filósofo concibe como fin último de la educación formar en justicia y consolidar sociedades justas. Sin educación no es posible la construcción de una sociedad, mucho menos de una democracia; existe una articulación muy fuerte entre ambas, lo que permite deducir por obviedad que si se priva a

un individuo de la educación, también se verá afectada su participación (y por ende pertenencia) en la sociedad.

La educación no sólo beneficia al individuo, sino a cualquier sociedad en general. La cobertura y calidad está altamente relacionada con las posibilidades de desarrollo, innovación, crecimiento económico y reducción de las tasas de pobreza e inequidad de un país. La literatura económica internacional ha demostrado esto a través de diversos estudios (García, et al. 2014). La educación es enormemente remunerativa, principalmente por ser el medio sobresaliente para propiciar el acceso al conocimiento y la formación del ser humano; por lo primero, la educación se constituye en un recurso estratégico fundamental para impulsar el desarrollo científico y tecnológico, factor clave del desarrollo económico y social; y por lo segundo, es un vehículo esencial para la formación de seres humanos que reconocen y ejercen sus derechos, deberes y obligaciones, y respetan los de los demás (Rodríguez, 2015).

Por otro lado, el papel que juega la educación en el fortalecimiento de un Estado de Derecho es muy importante, ya que las democracias necesitan una educación pública que garantice que la población ejerza el poder con criterio, argumentos, razón y voluntad. De ahí en más que no sea una coincidencia encontrar en las democracias más consolidadas del mundo un sistema educativo público con niveles excepcionales de cobertura y calidad (De Zubiría, 2015).

Sin embargo, el papel tan importante que cumple la educación puede tener un doble efecto, pues ésta no sólo beneficia al individuo y a la sociedad, sino que, si se imparte de forma desigual o no cumple con estándares de calidad, puede generar brechas sociales e inequidad. Sarmiento, Becerra y González, así como Duarte, Boss y Moreno, afirman que cuando hay diferencias en la calidad de la educación, las personas que reciben la peor educación se ven más limitadas en su desarrollo dentro de la sociedad. Al no desarrollar determinadas capacidades, el ingreso y permanencia en la educación superior es menos probable y el desempeño en el mercado laboral es menor, lo cual limita la posibilidad de generación de ingresos. La educación diferencial perpetúa las brechas y las diferencias sociales. (Sarmiento, et al. 2000; Duarte, et al. 2009; citado en Celis, et al. 2010)

Adicionalmente, en la época presente, la educación tiene un valor estratégico adicional: ayuda a mejorar la competitividad internacional y la productividad interna del país, y se constituye en la llave maestra para la inserción laboral de la población joven. Entre más eficiente sea la educación como medio de acceso al conocimiento científico, tecnológico y humanístico, mayor será la contribución al desarrollo económico del país y al desarrollo social y humano de la población (Rodríguez, 2015).

En consecuencia, la educación ha sido foco de investigación, especialmente desde la década de los sesenta, en el ánimo de alcanzar más indicios y guías acerca de la *calidad de educación*, concepto que tomó fuerza desde este cambio de enfoque hacia la educación. Según Muñoz (2011), especialmente en los estudios de eficacia escolar en América Latina, la preocupación por el mejoramiento de la calidad y la equidad de la

educación escolar ha sido permanente, y constituye un eje de la investigación y las prácticas educativas. El mismo autor afirma que tres son los rasgos que comparten estas investigaciones:

1. Su carácter aplicado.
2. La orientación práctica de los factores asociados en la búsqueda de mejorar la calidad y la equidad de los sistemas educativos latinoamericanos.
3. Una relación entre la investigación educativa y el diseño de políticas de desarrollo de la educación. (Muñoz, 2011)

En cuanto a los resultados de las investigaciones sobre factores asociados, los estudios internacionales arrojan las siguientes conclusiones generales sobre los rasgos que afectan de forma más directa la calidad de la educación, tanto a nivel general como institucional:

- El acceso sociocultural que pueda tener un estudiante (bibliotecas, material didáctico, tecnología, etc.).
- La participación de la familia durante el proceso educativo.
- El nivel de descentralización (la autonomía con la que cuentan las instituciones educativas).
- El clima escolar en la institución y dentro del aula.
- El currículo (este debería centrarse en que los niños desarrollen competencias transversales que puedan ser de utilidad en su vida extraescolar, tanto en el presente como en el futuro).
- El papel que juegan los directivos de las instituciones (especialmente su capacidad para planificar, organizar y dirigir el trabajo en equipo dentro del colegio, y clarificar las metas del PEI).
- Los sistemas de evaluaciones que manejan las instituciones y el gobierno; sistemas de evaluaciones frente a las metas, los docentes y los estudiantes.
- Y por último, los docentes. Su capacitación permanente, incentivos y evaluación son parte fundamental de un sistema educativo de calidad.

(Davis, 1992; Edmonds, 1979 y 1982; la OCDE, 1994; Caro, 2000; Fertig y Schmidt 2002; Abdul-Hamid 2003; Fusch y Woessman, 2004; BM 2005; Melo, 2005; Braslavsky, 2006; Sánchez, 2006; Mckinsey, 2007; Murillo, 2007; LLECE, 2007; Barrera, et al. 2012; Muñoz, 2011; Gamboa, 2011; Cox, 2009; Morán y De Zubiría, 2008; López, Peralta y De Zubiría, 2014)

Dichas investigaciones tienen en común especialmente este último factor, el papel de los maestros, como eje central de una educación de calidad. Citando a García, Maldonado y Rodríguez (2014), *“sin docentes de alta calidad, cualquier inversión en otros insumos como infraestructura, materiales o tecnología no tendrá el impacto esperado en el desempeño de los estudiantes. Como lo demuestra la evidencia internacional y nacional rigurosa, los docentes son el insumo escolar más importante en el proceso de formación de un estudiante.”* De acuerdo a García et al. (2014), en los países de alta calidad

educativa una formación previa al servicio cumple con al menos tres características básicas: nivel universitario para todos los docentes, contenido homogéneo de calidad de los programas de licenciatura y formación enfocada en la investigación y prácticas de aula durante el proceso de formación. (García, 2014. Citado en García, et al. 2014).

Así mismo, el papel que cumple el director y la articulación que este establezca entre la institución educativa y su PEI, son fundamentales para lograr una educación de calidad (Mello, 2005).

Las investigaciones nacionales se han caracterizado por incluir un componente de factores asociados y la aplicación de cuestionarios a los principales actores de la educación: docentes, estudiantes, directivos y padres (Muñoz, 2011). También se han realizado investigaciones en torno a la información proporcionada por las Pruebas de Estado (SABER), así como de diversas pruebas internacionales de las que Colombia ha sido partícipe (TIMMS, PISA).

Retomando el tema de la inequidad, los factores que generan brechas más notables en la educación son *la naturaleza de la institución*<sup>1</sup>, *el entorno socioeconómico del estudiante y el nivel educativo de sus padres*. (Iregui y Melo, 2006 citado por Orjuela, 2010; Orjuela, 2010; Ferreira y Meléndez, 2012; y Angulo, 2012<sup>2</sup>)

Por tanto, debido a la situación actual en cuanto a calidad y equidad de la educación, es pertinente preguntarse qué papel cumplen los gobiernos en el campo educativo. Para ello hay que remitirse a la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, cuando la educación es reconocida como derecho inalienable de la persona. Se define que como tal, constituye un fin en sí misma, pero además tiene un carácter propedéutico porque facilita el ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales, tanto civiles y sociales, como políticos (Cortés, Gicometti; 2010). La constitución política de Colombia también estipula que cuando se habla de educación, se habla de un derecho fundamental de la persona; y así mismo, el conocimiento fue incorporado como fin, principio, fundamento y valor de la organización política nacional en la Constitución Política de 1991.

Entonces, si la educación es un derecho, debe ser prioridad para cualquier nación alcanzar una educación de calidad para todos sus habitantes. Paralelamente, es deber del gobierno diseñar estrategias y tomar medidas, concretadas en políticas, que propicien un ambiente donde lo anterior sea posible. La evidencia de que este es un pensamiento preponderante para los diferentes Estados, son los diferentes proyectos y reformas educativas que se han venido promulgando, haciendo referencia en América Latina, en los últimos 20 o 30 años.

---

<sup>1</sup> De corte público o privado.

<sup>2</sup> Citado en García, Maldonado y Rodríguez, 2014.

Casi todos los países latinoamericanos impulsaron, durante los años ochenta y noventa del Siglo XX, una serie de transformaciones que llevaron a un escenario educativo actual bastante más favorable que el de las décadas pasadas. Lo primero que cabe concluir, desde el punto de vista institucional, es que hoy existe una mayor descentralización administrativa y que han surgido nuevos pactos por la educación (Vaillant, 2005)<sup>3</sup>.

Esta nueva ola de reformas en América Latina fue impulsada en consonancia con el replanteamiento de las competencias que debían adquirir los estudiantes para enfrentarse a fenómenos como la globalización y la economía de la tecnología (Braslavsky y Cosse, 2006). Sin embargo, a pesar de los avances, los esfuerzos realizados no fueron suficientes para garantizar un desarrollo educativo sostenido para los países de la región.

Los diagnósticos sobre la situación educacional del continente, coinciden en seis aspectos generales sobre la calidad y la equidad en la educación, que constituyen un panorama desfavorable. El primer aspecto es la distancia que separa a las escuelas públicas de las privadas y sus respectivos resultados del aprendizaje; segundo, las altas tasas de repetición, deserción temprana y bajos puntajes de los grupos más pobres; tercero, el excesivo centralismo y escasa autonomía a nivel de las escuelas; cuarto, el deterioro de las condiciones de trabajo docente y desprestigio de la profesión; quinto, la frecuente desvinculación entre lo que se enseña en las escuelas y las exigencias de las ocupaciones y requerimientos de la sociedad; y finalmente, el financiamiento insuficiente. Estas invariables llevan a cuestionar la dirección de las políticas educativas adoptadas. (Valliant, 2005).

Colombia también fue partícipe de las reformas educativas latinoamericanas, y el inicio de ese proceso se consolidó con la expedición de la Ley General de Educación en 1994 o la Ley 115, que ya había visto sus indicios años atrás con la intervención de académicos, profesores, movimientos pedagógicos y organizaciones sindicales (los más pertinentes, respectivamente, son: el movimiento pedagógico del año 82 y la organización sindical FECODE<sup>4</sup>). Antes de ese suceso el país no había contado con una política educativa.

*“Por primera vez en la historia del país una ley intentaba establecer estructuras más democráticas y participativas en las instituciones educativas, y para lograrlo, creaba en ellas órganos de dirección colegiados, promovía la construcción colectiva y participativa del Plan Decenal para el país y las regiones, en los municipios y las instituciones educativas, establecía la construcción de proyectos educativos por parte de la comunidad. Y al hacerlo, la Ley General abordaba la cuestión más importante de todas las preguntas educativas: ¿Para qué enseñamos lo que enseñamos? ¿Cuál es el sentido y la naturaleza del trabajo que llevaremos a cabo? ¿Cuál es el tipo de sociedad que estamos construyendo? La pregunta por los fines es la central en la educación y la política. Es la pregunta más general y filosófica de la educación” (De Zubiría, 2015)*

---

<sup>3</sup> Para más información sobre las reformas ver Anexo 7.

<sup>4</sup> Federación Colombiana de Educadores (FECODE).



De Zubiría (2015) también afirma: *“como puede entenderse, estas preguntas desbordan el marco estrictamente pedagógico y no pueden ser resueltas sin una postura previa ante el ideal de individuo y sociedad, en cuya formación estamos comprometidos. Como decía Kant y repetía Freire, la educación es un acto esencialmente político.”*

Lastimosamente, -al igual que en América Latina- el panorama que refleja la educación en Colombia es otro. De acuerdo a las pruebas, la gran mayoría de los estudiantes colombianos que participaron en PISA 2012 estuvieron por debajo del nivel de competencia 2. Esto significa que el 47% de los jóvenes que presentaron la prueba no están en capacidad de entender un texto, el 55% no son capaces de tomar resultados científicos simples y relacionarlos con su cotidianidad y el 71% no son capaces de hacer inferencias simples a partir de resultados matemáticos. (García, et al. 2015).

Y si bien la cobertura de la educación ha venido creciendo en las últimas décadas, no se ha logrado una cobertura total ni siquiera para los niños entre 7 y 11 años de edad. En el 2005 (el año del último censo), el porcentaje de niños de esta edad en el colegio fue del 90%. La cobertura de los niños entre los 12 y los 17 años de edad fue de 76% (Ome, 2011)

Durante una entrevista al ex-secretario de educación de Bogotá<sup>5</sup>, Abel Rodríguez (2015), éste hace un apunte sobre la problemática antes mencionada en relación a la concepción de la educación como un derecho:

*“Asumir la educación como un derecho implica cumplir todo un conjunto de obligaciones que se derivan del derecho; es decir, si usted tiene un derecho, eso le da al Estado unas obligaciones y éste debe cumplir con esas obligaciones. Eso es justiciable, yo puedo reclamar por la vía jurídica. Si el Estado no cumple con esas obligaciones eso es sancionable, es por eso que Colombia ha sido acusada por algunos organismos supranacionales de no cumplir satisfactoriamente con el derecho a la educación, con el derecho a la salud. Es decir, son los pactos internacionales sobre los derechos humanos, o lo que se llama el derecho humanitario internacional, el que establece unas obligaciones al estado colombiano con respecto a los derechos de las personas. Y uno de esos derechos es el derecho a la educación.”*

Plantearse el porqué de esta realidad es indispensable si se quiere encontrar una alternativa que efectivamente permita un cambio; y el problema eje de esta investigación se centra precisamente en eso, determinar cuál es el impacto real que están teniendo las políticas educativas en el aprendizaje de los niños y jóvenes, y si verdaderamente cuentan con las herramientas y el criterio para desenvolverse en la sociedad tanto a nivel económico, como social y democrático. Abel Rodríguez, afirma que uno de los principales problemas de la educación es que no se cuenta con un sistema de evaluación de la política pública educativa, un sistema que permita valorar realmente qué ha impactado de forma positiva en la educación, y qué no.

---

<sup>5</sup> Esta entrevista fue concedida a los autores de la presente investigación en el mes de Octubre del 2015 (Para más información sobre el perfil del entrevistado, consultar Anexo 6).

Uno de los antecedentes investigativos más cercanos a este trabajo fue un estudio realizado por Mariana Uribe (2010) en donde se hace una descripción y análisis de las políticas públicas de educación en Bogotá desde el primer periodo de alcaldía de Antanas Mockus hasta el periodo de alcaldía de Luis Eduardo Garzón. Sin embargo, el trabajo se limita a un análisis descriptivo. Es por ello que consideramos pertinente indagar a fondo sobre cuál ha sido el impacto de las políticas educativas en Bogotá.

## Problema de Investigación

Dado lo anterior, surge la pregunta de esta investigación: ¿Cuál ha sido el impacto de las políticas educativas expedidas durante los periodos de administración comprendidos entre el 2000 al 2013 en los resultados de las pruebas SABER 11 obtenidos por Bogotá durante este mismo periodo de tiempo?

Este rango de tiempo fue escogido bajo el criterio de la reforma hecha a la prueba SABER 11 (antes prueba ICFES) durante el 2000. Durante la década de los años 90 ésta alcanzó una cobertura bastante amplia, lo que impulsó una “re-conceptualización” del examen para ajustarlo al propósito de evaluación de la calidad de la educación, sin que dejara de cumplir su objetivo original. El objetivo central que tenía la reforma era la evaluación de competencias ligadas a resultados y logros educativos verificables. Por tanto, el examen de Estado, reestructurado en la segunda mitad de los años 1990, se concibió como: (a) una evaluación individual para efectos de admisión a la educación superior y otorgamiento de beneficios y (b) un instrumento de información sobre la calidad educativa<sup>6</sup>. Antes de esa reestructuración, el examen se concentraba en la evaluación de aptitudes y conocimientos específicos; posterior al cambio, la prueba adquiere como propósito central evaluar el desarrollo de las competencias, entendidas como un “saber hacer en contexto”, lo cual implica movilizar conocimientos y habilidades hacia la actuación en una situación concreta. Es preciso señalar que es el Ministerio de Educación Nacional (MEN), y no el ICFES, quien establece los propósitos y efectos de las evaluaciones, y determina qué es aquello que debe ser evaluado. El ICFES cumple con la función técnica de diseñar, aplicar y analizar las evaluaciones siguiendo las orientaciones del MEN.

Los propósitos de la prueba, en términos resumidos, objetivos son<sup>7</sup>:

- Proveer a los estudiantes información sobre sus competencias en las diferentes áreas: apoyo para la orientación sobre su opción profesional.
- Servir como criterio para la autoevaluación de los establecimientos educativos en función de sus proyectos educativos y planes de mejoramiento.
- Servir como criterio para otorgar beneficios educativos (becas, premios).

---

<sup>6</sup> Tomado de <http://www.icfes.gov.co/examenes/saber-11o/antecedentes>

<sup>7</sup> Tomado de: Decreto No. 869 de 2010 expedido por el MEN

- *Ser base para estudios de carácter cultural, social, económico y educativo, y retroalimentar el quehacer de la evaluación.*

Como ya se dijo, investigaciones afirman que la evaluación es un pilar esencial, aunque no el único, de la calidad de la educación. Daniel Bogoya, investigador del tema (2000, pg. 29, citado en R. López, 2010), al dar una definición básica sobre evaluación, plantea:

*“La evaluación, entendida como una actividad concertada de fundamentación, medición, acompañamiento y ajuste permanentes y asumida con una metodología de proyecto –en el ámbito de un aula, de una institución o de un conjunto de instituciones– irá incorporándose en la cultura de los distintos actores de la educación, convirtiéndose en una herramienta de apoyo académico.”*

La evaluación debe considerarse como una herramienta capaz de proveer herramientas para la mejora de la calidad tanto de las instituciones como para el sistema educativo general (R. López, 2010). La evaluación es fundamental en todo sistema educativo dado que no sólo permite un diagnóstico del sistema, sino que también sienta una base para la proyección del mismo -tanto a nivel institucional como para las políticas educativas estatales-, es decir, los diferentes análisis de sus resultados *“son la base para la construcción de la visión de política educativa deseable para el futuro”*<sup>8</sup>.

Participar en evaluaciones y aprender de ellas, es una de las maneras más útiles de, primero, hacer conscientes los problemas de la educación, y segundo, es una herramienta de investigación que puede conducir a propuestas alternativas para políticas educativas eficientes y efectivas (Cox, 2009).

Es importante aclarar que, el reenfoque en competencias del año 2000 fue el cambio más fuerte y que ha venido determinando los propósitos y lineamientos de la prueba hasta el día de hoy. Sin embargo, durante el segundo semestre del 2014, sufre un cambio de menor magnitud en su estructura, lo que hace que los resultados de ese año sean incomparables con los del 2013 hacia el pasado. Es por ello que el marco de tiempo de esta investigación se concentra desde el año 2000 hasta el 2013.

Fueron dos las razones por las cuales se escogieron las pruebas SABER 11 como instrumento de diagnóstico: en primer lugar, esta investigación hace énfasis en el análisis de la *calidad educativa* en Bogotá, teniendo siempre presente que si bien la prueba no puede abarcar todas las facetas de la calidad (como el proceso de enseñanza, el clima del aula, al labor del profesor, etc.), sí puede brindar un diagnóstico sobre la efectividad de la educación; y en segundo lugar, dado que la población abarcada es muy amplia, al igual que el marco temporal, la evaluación proporciona datos cuantificables que hacen viable el análisis del objeto de estudio.

---

<sup>8</sup>**Evaluación para la calidad educativa: Impacto de la política educativa en los aprendizajes para la vida.** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, Secretaría de Educación. Bogotá, 2012.

Retomando entonces, el principal objetivo de esta investigación será determinar cuál ha sido el impacto de las políticas educativas de Bogotá en los resultados de las pruebas SABER 11 obtenidos en la ciudad. Los objetivos específicos a seguir son los siguientes:

1. Hacer un análisis cualitativo de las diferentes políticas expedidas en Bogotá dentro del periodo del 2000 al 2013 y sus resultados a nivel de gestión.
2. Observar el comportamiento de los resultados de las pruebas SABER 11 del 2000 al 2013 en las áreas de matemáticas y lenguaje, a nivel general (resultados de todas las instituciones educativas durante ese periodo en las dos áreas) y desde las diferentes variables institucionales: naturaleza, estrato socioeconómico, género y jornada.
3. Hacer un análisis de regresión lineal entre las categorías de análisis y los resultados de las pruebas SABER 11, a nivel general y por variables institucionales.

A pesar de que en la prueba existen resultados en trece áreas, se analizan dos de las que en el criterio de los expertos (Figel, 2009) evalúan competencias básicas claves para el aprendizaje: Matemáticas y Lenguaje (Orjuela, 2010). Así mismo Núñez y Rodríguez (2013) demostraron que existe una correlación positiva entre Lenguaje y las demás áreas de las pruebas SABER 11, es decir que las competencias de lectura son de carácter transversal, pues dan herramientas suficientes al individuo para destacarse en otras áreas del conocimiento.

## Marco Conceptual

Cuatro son los ejes conceptuales de esta investigación: *calidad de la educación*, *competencias*<sup>9</sup>, *políticas educativas*, y por último, *variables institucionales*.

El reconocimiento de la educación como derecho fundamental entraña la atención integral y adecuada de cada uno de los componentes del derecho, a saber: la disponibilidad (asequibilidad), el acceso (accesibilidad), la permanencia (adaptabilidad), la calidad (aceptabilidad), lo que la relatora especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la educación, Catarina Tomacheski, denominó como el sistema de las cuatro "A". (Rodríguez, 2015)

Así pues, moviéndonos bajo estos parámetros, tomaremos la definición de calidad de educación que estipulada en la constitución del 91. Se denomina como educación de calidad -según el artículo 67 de la constitución política- a toda aquella que permita a los niños, niñas y jóvenes:

---

<sup>9</sup> Se tomará en cuenta el concepto a nivel general y sólo las competencias de las áreas anteriormente mencionadas.

*“el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura; y los forma en el respeto a los derechos humanos, la paz y la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.”*

Como todos esos propósitos, fines y objetivos están pensados en función del bienestar de los colombianos, bien puede concluirse que una educación de calidad es, entonces, aquella que contribuye real y efectivamente a elevar las condiciones de vida de la población y a cimentar los valores y prácticas de la democracia y la convivencia (Rodríguez, 2015).

No obstante, debido al enfoque y la metodología de esta investigación, el aspecto de la calidad de la educación que va a ser evaluada es la de sus resultados. Una educación de calidad debería ser capaz de brindar competencias a los estudiantes que permitan que éstos se desenvuelvan en contextos diferentes al de la escuela. Como bien se mencionó antes, se toma en cuenta la herramienta de diagnóstico de calidad más eficiente con la que cuenta Bogotá, así como una fuente que pueda ser cuantificable, dicha fuente son los resultados de las pruebas SABER 11.<sup>10</sup>

### **Competencias<sup>11</sup>**

Dado que para este trabajo el criterio determinante de los resultados positivos de una calidad de educación son los resultados en las pruebas, las definiciones a tomar en cuenta de las competencias que debería tener un joven al finalizar la educación media serán las mismas que las estipuladas por el ICFES.

Para el ICFES, el término “competencia” es comprendido como “conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, comprensiones y disposiciones cognitivas, metacognitivas, socioafectivas, comunicativas y psicomotoras apropiadamente relacionadas entre sí para facilitar el desempeño flexible, eficaz y con sentido de una actividad o de cierto tipo de tareas en contextos relativamente nuevos y retadores” (Vasco 2003). En otras palabras, las competencias hacen referencia a un “saber hacer” en forma pertinente, una acción en un contexto.

Dentro de las diferentes competencias que pueden desarrollarse a lo largo del proceso educativo, las más importantes en la escuela son las competencias genéricas, entendidas como aquellas que resultan indispensables para vivir en sociedad, abarcando desde el desempeño social y laboral, hasta el cívico de todo ciudadano, independientemente de su oficio o profesión. Es debido a esto que la educación básica debe tener como objetivo el desarrollo de las competencias genéricas y así, sentar las bases para las competencias

---

<sup>10</sup> Se toman sólo los resultados de las pruebas SABER 11 ya que la investigación se centra en el cierre de la formación brindado por la educación media.

<sup>11</sup> Tomado de: ***Sistema Nacional de Evaluación Estandarizada de la Educación, Alineación del examen SABER 11°***. ICFES. Bogotá, 2013.

no genéricas, es decir propias de oficios o actividades laborales particulares en la educación superior.

En lo que se refiere a la formación de competencias genéricas dentro de los diferentes ciclos educativos, cabe resaltar que, dada la naturaleza de esas competencias, esta formación debería tener un carácter longitudinal y transversal.

Las competencias genéricas deben desarrollarse a lo largo de la totalidad del proceso educativo y, además de esto, deben brindar un elemento articulador de los diferentes niveles de formación y deben servir como referente común de lo que se debe aprender a lo largo de la trayectoria en el sistema educativo, siendo este su carácter longitudinal. En cuanto a su carácter transversal, si las competencias genéricas son aquellas indispensables para la vida, entonces todas las áreas deberían contribuir al desarrollo de las mismas. Es importante señalar que contar con una competencia genérica “más que poseer un conocimiento, es saber utilizarlo de manera adecuada y flexible en nuevas situaciones” (Torrado 2000), y que supone poseer la sensibilidad para identificar situaciones en donde pueda aplicarse de manera pertinente y adecuada (Acosta & Vasco 2013)

Son tres las competencias que evalúa el área de lenguaje en la prueba: la *acción interpretativa*, que hace referencia a la constitución o comprensión de los diversos sentidos que están en los textos; la *acción argumentativa* que busca explicar las ideas que articulan y dan sentido a un texto a partir de la interpretación, el lector (estudiante) debe argumentar partiendo de las ideas que el texto presenta; y por último la *acción propositiva* que se caracteriza por ser una actuación crítica, basada en la interpretación, que exige al lector acudir a sus saberes previos. Esto permite plantear opciones o alternativas ante situaciones o problemáticas expuestas en un texto.

De modo similar, el área de matemáticas también se estructura alrededor de tres competencias esenciales: la *comunicación*, que se refiere a la capacidad para identificar la coherencia de una idea respecto a los conceptos matemáticos expuestos en una situación o contexto determinado, enfatiza también en la capacidad de usar diferentes tipos de representación y de describir relaciones matemáticas a partir de una tabla, gráfico o fórmula, y por último, evalúa el uso e interpretación del lenguaje matemático. Su segunda competencia es el *razonamiento*, que se traduce en la capacidad para identificar diferentes estrategias y procedimientos para tratar situaciones problema; en la capacidad para formular hipótesis, conjeturas y exploración de ejemplos y contraejemplos; y por último la capacidad de identificar patrones y generalizar propiedades. La tercera y última competencia es la *solución de problemas*, que evalúa la capacidad para plantear y resolver problemas a partir de contextos matemáticos y no matemáticos; la traducción de la realidad a una estructura matemática; la verificación e interpretación de resultados a la luz de un problema; y la generalización de soluciones y estrategias para enfrentar nuevas situaciones.

Según esto, los resultados de las pruebas dictaminarán si los niños han desarrollado o no las competencias anteriormente mencionadas.

## **Políticas educativas**

Una política educativa es un conjunto de leyes, decretos, disposiciones, reglamentos y resoluciones que conforman las doctrinas pedagógicas de un país y fijan los objetivos y los procedimientos para alcanzarlas (Tagliabue, citado en Vargas, 2014).

Es muy importante tener en cuenta que la política educativa no nace de la nada, se inscribe en el marco más amplio de una filosofía de la educación y es el resultado de múltiples influencias de los sistemas sociales que actúan sobre el sistema educativo. Por tanto, la PE es el elemento esencial en la configuración del sistema educativo de un país, y el Ministerio de Educación es el responsable de elaborarla para orientar cómo se va a desarrollar la educación. Esto significa definir el rumbo que deben tomar determinadas acciones para alcanzar un fin, fijar el sentido que debe tener la educación en un momento y espacio determinados (Vargas, 2014).

*“La neutralidad no es posible en educación, porque siempre nos orientamos hacia unos fines; y al hacerlo dejamos de lado otros. Siempre privilegiamos algunos principios, metas y retos; y al elegirlos, no tenemos en cuenta otros. Educar es una sola palabra: elegir”.*  
(De Zubiría, 2015)

Una política educativa está encargada de construir los horizontes de la educación de una sociedad. Por tanto, como se dijo anteriormente, es necesario pensar en qué sociedad se quiere y qué rumbo hay que tomar para que ese imaginario sea posible.

Para entender los cambios en las políticas educativas durante los últimos 30 años es necesario introducir dos conceptos centrales: *las reformas educativas* y *“las buenas prácticas”*.

Genéricamente, se habla de reformas educativas cuando se realiza un cambio en la organización de la estructura del sistema; cuando se cambia el diseño curricular y los consecuentes planes de estudio; cuando se pretende modernizar al sistema en su conjunto; cuando se pretende elevar la calidad general de la enseñanza; cuando se quiere introducir cambios en los estilos pedagógicos de los docentes; cuando se busca transformar las culturas institucionales de las escuelas; cuando se busca *actualizar* los criterios de organización y gestión institucional de las escuelas, etc. (Zaccagini, 2007)

La innovación implica un cambio que conlleva mejoras en la calidad de la enseñanza, no es un fin en sí misma, sino un medio para la mejora de la calidad y conseguir los objetivos que se proponen los centros educativos. No es fruto de la casualidad, sino que implica una intencionalidad o intervención deliberada. El concepto de “buenas prácticas” tiene su origen en el ámbito empresarial, y se utiliza para calificar una actividad que ofrece buenos resultados en el contexto que se realiza, y supone el logro de resultados eficaces y eficientes (De Pablos y González, 2007. Citado en Pons, et al. 2010). Actualmente este concepto se anida en la denominada “cultura de la calidad”, objetivo de los actuales sistemas educativos occidentales e internacionales (Pons, et al. 2010).

Respecto al segundo concepto, por “buena práctica” se entiende un modelo y/o ejemplo de una actividad realizada con resultados satisfactorios que responden a una visión compartida de “querer avanzar” y constituyen el reflejo/producto de la identidad de un determinado contexto donde se llevan a cabo”. Un aspecto inherente al concepto de buenas prácticas es el carácter de transferibilidad y exportabilidad. Para que una buena práctica sea considerada como tal es necesario que se superen dificultades y tengan capacidad de implantación en los contextos, posibilitando así su aplicación a nuevas situaciones. Por tanto una buena práctica conlleva una transformación en las formas y procesos de actuación, y que pueden suponer el germen de un cambio positivo en los métodos de actuación tradicionales. (Pons, et al. 2010).

Hablando de forma más concreta, las políticas que rastrearé este proceso investigativo, son aquellos lineamientos generales y estrategias impartidas por la alcaldía en periodo, que tengan como objetivo garantizar el derecho a la educación para sus ciudadanos, dentro de todos los campos que componen dicho derecho, es decir, disponibilidad (asequibilidad), el acceso (accesibilidad), la permanencia (adaptabilidad), la calidad (aceptabilidad). Aun así, sigue siendo el propósito principal evaluar la calidad.

### ***Variables institucionales***

Fueron cuatro las variables que se tomaron en cuenta en esta investigación: naturaleza, jornada, género y estrato socioeconómico; ya que, según diversos estudios, son estas cuatro las condiciones que generan más diferencias dentro del sistema educativo (Maccoby y Jacklin, 1974; Piñeros y Rodríguez, 1998; Caro, 2000; Gaviria y Barrientos, 2001b, 2001c; Hanushek, 2005; Marcotte, 2007; Pischke, 2007; Banco Mundial, 2009; Gamboa, 2010; García y Quiroz, 2011; Orjuela, 2010; Barrera 2012; Hincapié 2013; ICFES, 2013; UNIR, 2015), especialmente el estrato socioeconómico<sup>12</sup> (Caro, 2000; Gaviria y Barrientos, 2001b, 2001c; Banco Mundial, 2009). Es importante aclarar que si bien estos factores no condicionan la mejora de la calidad de la educación, si hay una educación de mala calidad o impartida de forma desigual estos son factores que contribuyen a acentuar la diferencia.

Se analizan estos factores con el propósito de saber si efectivamente las políticas están cumpliendo uno de los principales fines de la educación: reducir las diferencias sociales, ya que ese es uno de los puntos fundamentales de la calidad de la educación, la igualdad de oportunidades. Independientemente del entorno socioeconómico o el tipo de colegio al que asisten los estudiantes, estos (todos por igual) debe contar con las herramientas necesarias para desenvolverse de la mejor forma posible dentro de la sociedad, y tener el criterio y los instrumentos suficientes para ser parte del Estado Social de Derecho.

---

<sup>12</sup> A propósito de esto Celis, Jiménez y Jaramillo (2010) hacen un aporte muy interesante sobre el círculo vicioso de la educación:



A continuación se hace una breve descripción de lo que se entenderá en el trabajo por cada variable.

*Naturaleza de la institución:* Hace referencia al tipo de institución educativa. En esta investigación sólo hay dos tipos a tener en cuenta, *oficiales* y *no oficiales*. Las primeras son aquellas instituciones que tienen alguna relación con el Estado, bien sea administrativa y/o financiera. Las segundas son independientes a éste, sin embargo deben atenerse a ciertos controles y normas estatales. Según la investigación “Más allá de Pisa” realizada por UNIR (2015) Se postula que los colegios Privados tienden a obtener mejores resultados que los colegios Públicos, en tanto poseen mayores recursos y autonomía. Esto implica que existe una diferencia de oportunidades entre colegios Oficiales y No Oficiales, y los resultados en las pruebas SABER pueden ser mejores para los colegios ajenos al Distrito.

*Género:* Hace referencia a los colegios masculinos (institución educativa donde sólo está permitido el ingreso de estudiantes del sexo masculino), colegios femeninos (institución educativa donde sólo está permitido el ingreso de estudiantes del sexo femenino), y mixto (institución educativa donde está permitido el ingreso de estudiantes de cualquier sexo). Según el estudio “La pseudociencia de la segregación por sexos en la educación” Halpern (2014), no existe ninguna investigación que demuestre que la educación segregada por sexos mejore o empeore el rendimiento académico de alumnas y alumnos. Creemos que se encontrarán resultados muy similares para esta variable, y que no habrá una mayor diferencia en los resultados encontrados.

*Jornada de la institución:* Se entiende por el horario que maneja la institución en el que tanto docentes como estudiantes se encuentran dentro de las horas de clase. Existen cuatro tipos de jornada, que son las incluidas dentro del análisis de esta investigación: mañana, tarde, noche y completa. En el estudio de Bellei (2009) los estudiantes que tenían jornadas de estudio más larga, rendían más en una serie de pruebas estandarizadas diseñadas para ese experimento. Basados en esto, creemos que la Jornada Completa debería tener un mejor desempeño en las Pruebas Saber, en tanto es la que más horas provee a los estudiantes. Las de Mañana y Tarde tendrían comportamientos similares, y la Nocturna tendría un menor desempeño, en tanto es la que menos horas diarias tiene.

*Estrato socioeconómico:* Hace referencia al estrato socioeconómico del colegio, el criterio de denominación para ello fue la zona donde estaba ubicada la institución. Según Braslavsky (2006) “la existencia de mínimos materiales y de incentivos al desarrollo de los contextos y de los maestros y poblaciones escolares de ser considerada como una condición indispensable, pero no suficiente para el mejoramiento de la calidad de la educación”. Creemos que aunque el estrato económico no es por sí solo una condición determinante en la calidad de educación; mientras más alto sea el estrato Socioeconómico, los recursos académicos disponibles pueden influir en los resultados que se presenten.

## Metodología

### *Tipo de investigación*

Esta investigación es de tipo cuantitativa, puesto que su objetivo es determinar cuál ha sido el impacto de las políticas educativas en los resultados de las pruebas SABER 11° mediante un método estadístico. Sin embargo, también tiene un componente cualitativo que es fundamental para realizar el análisis.

En el análisis cualitativo, se revisaron todas las políticas expedidas por las administraciones tomadas en cuenta.

Se clasificaron en grupos de acuerdo a su énfasis, siendo estas categorías las utilizadas en el análisis de regresión lineal. Con el fin de ampliar la perspectiva de las políticas, se realizó una entrevista al ex secretario de educación, Abel Rodríguez, y al expresidente y actual fiscal de la Asociación Distrital de Educadores, Miguel Ángel Pardo Romero.

La población total de esta investigación abarca todas las instituciones educativas de Bogotá que hubiesen presentado la prueba SABER 11° en alguno de los trece años mencionados previamente. Por tanto, la población varía entre 1171 y 1661 colegios, ya que durante este periodo se abrieron nuevas instituciones educativas, algunas fueron integradas a otras, o simplemente fueron cerradas.

### *Categorías de análisis*

Para el análisis de las políticas educativas a través de los diferentes periodos de alcaldía, fue necesario clasificarlas en seis diferentes categorías de análisis: *Administración y Organización, Acceso sociocultural, Cobertura, Docentes y Docentes Directivos, Pedagogía*, y por último, *Diagnóstico* (para conocer a profundidad los componentes de cada categoría consultar Anexo 7.1). Cabe aclarar que estas categorías se diseñaron luego de una revisión general de las políticas, es decir, los contenidos en las categorías hacen referencia a los contenidos generales de las políticas en el periodo estudiado. A continuación se hace una presentación general de las categorías de la tabla:

Variable	Definición conceptual	Definición operacional	Dimensiones	Indicadores

Políticas educativas	Conjunto de leyes, decretos, disposiciones, reglamentos y resoluciones que conforman las doctrinas pedagógicas de un país y fijan los objetivos y los procedimientos para alcanzarlas	La cantidad de dinero invertida por parte del estado en Administración, Pedagogía, Docentes, Acceso y Cobertura y Diagnóstico.	Administración	Organización a cargo de la secretaría de Educación
			Pedagogía	Apoyo al currículo, tecnologías de la información e instituciones educativas.
			Docentes	Inversión en la formación, acompañamiento, capacitación y remuneración.
			Acceso socio cultural	Espacios o elementos de interacción cultural.
			Cobertura	Disponibilidad, accesibilidad y permanencia
			Diagnóstico	Métodos utilizados para investigar en educación y evaluar la calidad de la educación

Para el segundo y tercer objetivo, es preciso realizar análisis de regresión lineal puesto que este método estadístico, según Orellana (2008), “*involucra el estudio de la relación entre dos variables cuantitativas. En general interesa:*

- *Investigar si existe una asociación entre las dos variables testeando la hipótesis de independencia estadística.*
- *Estudiar la fuerza de la asociación.*
- *Estudiar la forma de la relación. Usando los datos propondremos un modelo para la relación y a partir de ella será posible predecir el valor de una variable a partir de la otra.”*

En este caso, se utilizó el modelo de la función lineal para determinar el impacto de una variable independiente sobre una variable dependiente. La ecuación utilizada fue:

$$Y = a + bX$$

Siendo Y la variable dependiente, a el corte en Y, b la pendiente, y X la variable independiente. No todas las relaciones entre variables son válidas en las regresiones lineales, puesto que esta evalúa relaciones de dependencia. Es por esto que, sólo se

consideran válidas aquellas regresiones cuyo valor crítico sea inferior a 0.05, ya que esto significa al menos un 95% de confiabilidad.

#### *Análisis de Regresión Lineal por variables institucionales*

Con el fin de observar el comportamiento de los resultados desde las diferentes variables institucionales, se realizó un análisis de regresión lineal entre el tiempo y las diferentes variables. Siendo el tiempo la variable independiente y los resultados por variable la dependiente. También se observó la línea de tendencia a nivel general y por variables, con el propósito de analizar la modificabilidad de los resultados y las brechas entre los mismos a lo largo del periodo comprendido.

#### *Análisis de Regresión Lineal e Inversiones*

-Resultados totales obtenidos por todas las instituciones oficiales de Bogotá en las pruebas SABER 11° durante el periodo del 2000 al 2013.

-Índices de ejecución presupuestal de los diferentes periodos de alcaldía, siendo estas inversiones clasificados dentro de las *categorías de análisis*<sup>13</sup>.

Por esto, es muy pertinente aclarar es el de **¿por qué se usan los índices de inversión?** Esto encuentra su origen en dos razones principales; primero, porque los porcentajes de inversión en las políticas, pueden dar una idea de cuál es el enfoque o la prioridad de las administraciones; dado que los índices de ejecución también fueron clasificados dentro de las *categorías de análisis*, puede saberse en qué ámbito se enfocaba la inversión en educación. La segunda y última razón es que, dado que las regresiones se definen como una relación lineal entre variables cuantitativas, es necesario utilizar información de carácter cuantitativo a nivel de políticas para establecer una relación de carácter válido, es por ello que la mejor alternativa fue tomar como variable independiente el índice de ejecución presupuestal (la variable dependiente viene siendo los resultados de las pruebas SABER 11° de los colegios oficiales)

Sin embargo, para que fuesen comparables las inversiones a lo largo de este periodo, se convirtieron los índices de ejecución a valor presente, dividiendo estos totales en el salario mínimo vigente para cada año, de manera posterior, se convirtió a valor per cápita, es decir inversión expresada en salarios mínimos sobre el número total de estudiantes matriculados en el sistema de educación oficial; esto debido a que las inversiones de la Secretaría de Educación (SDE).

---

<sup>13</sup>Administración y Organización, Acceso sociocultural, Cobertura, Docentes y Docentes Directivos, Pedagogía.

## Resultados y Análisis

El eje central del trabajo fue determinar cuál fue el impacto de las políticas educativas de Bogotá en los resultados de las pruebas SABER 11. A continuación se hará presentación de los resultados por variables institucionales, y posteriormente el análisis de regresión lineal vinculado al cualitativo.

### Resultados por Variables

#### Resultados Generales

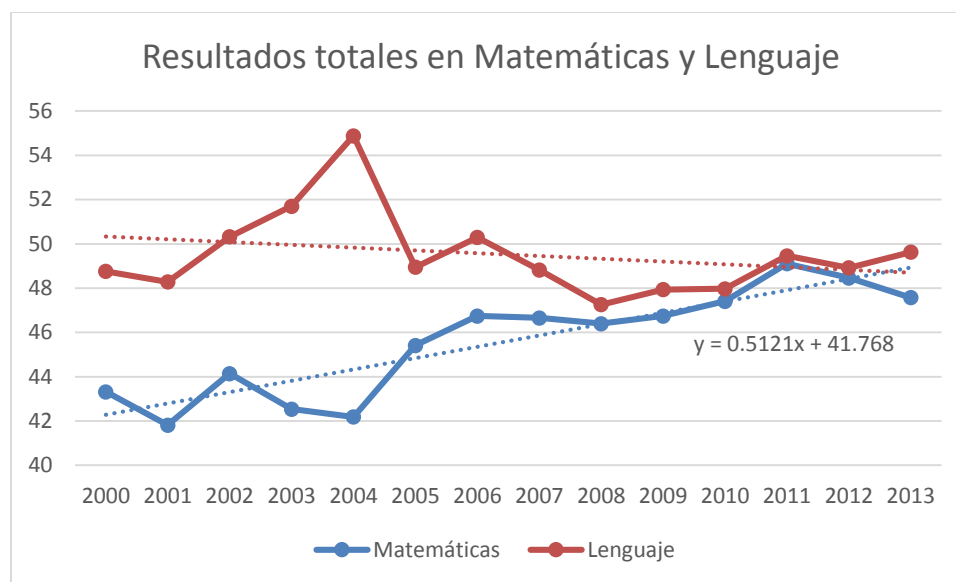


Gráfico 1. Resultados a nivel general en Matemáticas y Lenguaje

Aunque a nivel general, existen mejores resultados en el área de lenguaje que en matemáticas, en lenguaje no es posible establecer una línea de tendencia dado que el análisis de regresión lineal no fue válido para esta área, lo que quiere decir que no es posible afirmar si a lo largo del tiempo hubo una tendencia de los resultados a mejorar o empeorar. Contrario a esto, matemáticas sí presenta una línea válida de tendencia positiva, esto quiere decir que conforme ha ido pasando el tiempo los resultados en esta área han tendido a mejorar.

#### Resultados por Jornada

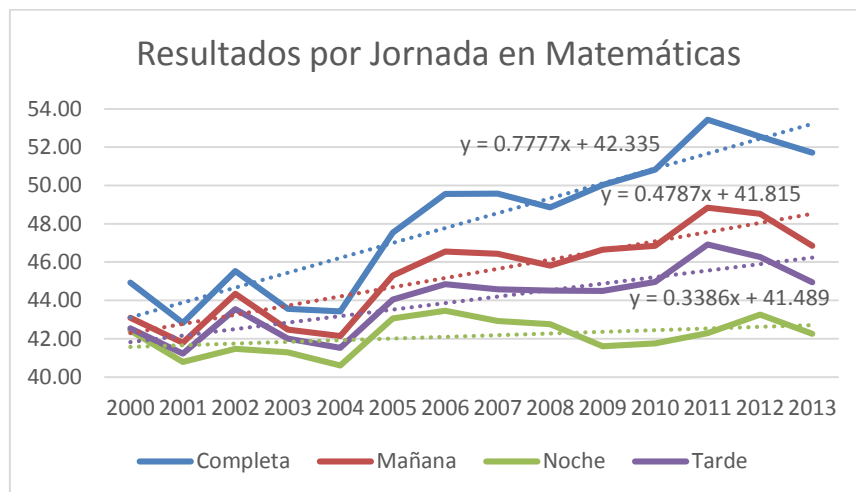


Gráfico 2. Resultados de Jornada en Matemáticas

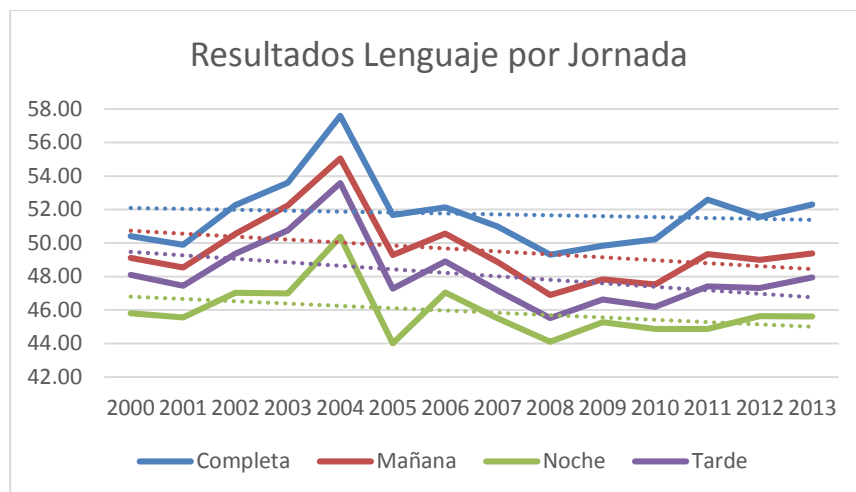


Gráfico 2.1 Resultados de Jornada en Lenguaje

Como puede observarse (ver gráficas 2 y 2.1), la Jornada completa es la que mejores resultados ha obtenido en ambas áreas durante el periodo de tiempo estudiado. Las Jornadas de Tarde y Mañana, han tenido resultados y tendencias muy similares entre sí, aunque la jornada de la mañana siempre ha sido superior. La jornada nocturna, es la que presenta los resultados más bajos. Cabe notar, que durante el periodo de estudio los puntajes de lenguaje casi siempre han superado los de matemáticas en las diferentes jornadas. Sin embargo para la jornada completa estos resultados cada vez se han vuelto más similares, y entre el 2009 y el 2012, matemáticas fue superior a lenguaje.

En cuanto a la tendencia por áreas, en lenguaje no existe una línea de tendencia válida en ninguna de las diferentes jornadas (ver gráfico 2.1), por lo tanto, puede afirmarse que en general no existe una tendencia de aumento a disminución de los puntajes. Por otro lado, matemáticas presenta una tendencia positiva en todas las jornadas a excepción de

la nocturna, que no presenta ninguna tendencia válida (ver gráfico 2). Esto puede traducirse en que, las jornadas de mañana, tarde, y completa durante estos trece años, sus resultados tienden a mejorar a lo largo del tiempo, siendo la jornada completa quien lleva la delantera.

En cuanto a la diferencia que existe entre los resultados de las distintas jornadas, no puede afirmarse nada en torno a Lenguaje dado que no hay una tendencia en esta área; sin embargo en matemáticas las diferencias se expresan de la siguiente manera:

	Pendiente	Inferior	Superior	Completa	Mañana	Tarde
Completa	0,77767089	0,56252856	0,99281322		Diferencia	Diferencia
Mañana	0,47871847	0,31029603	0,64714091	Diferencia		No hay
Tarde	0,33864742	0,1990072	0,47828764	Diferencia	No hay	

Tabla 1. Diferencias entre los Resultados de Matemáticas por Jornada

Lo que esta tabla significa (ver tabla 1), es que sí hay diferencias significativas entre resultados dependiendo de la jornada. Se encuentra que es la jornada completa la que tiene resultados significativamente mejores que las demás, y muy a pesar de que en lenguaje no exista una tendencia, ateniéndose a la observación, puede verse que es la jornada completa aquella que **siempre** tiene mejores resultados que las demás. (Ver tabla 1, gráfico 2 y 2.1)

En resumen, se encuentra que la Jornada completa predomina fuertemente sobre la de mañana y noche, con una brecha que no sólo es superior sino que se ha ido acentuando con el tiempo. Pueden encontrarse dos explicaciones: la primera es que son los colegios privados los que en su mayoría componen la jornada completa, entonces sus resultados positivos no están directamente relacionados con la jornada sino con otros factores como el currículo, el nivel del profesorado y directores, recursos económicos, etc. Como segunda razón, puede postularse que para el caso bogotano se cumple la teoría postulada por Marcotte (2007) y Pischke (2007), que encuentran efectos positivos de un mayor número de días de clase y jornadas completas en pruebas de conocimiento estandarizadas y tasas de repitencia y deserción de los estudiantes. Así mismo, se respaldan los hallazgos de Bellei (2009), donde mayores horas de clase están asociadas a mejores resultados en pruebas estandarizadas. La jornada completa compensa especialmente el acceso sociocultural al que algunos niños no tienen alcance ya sea por cuestiones de pobreza, o por falta de presencia familiar. Al respecto, Abel Rodríguez menciona:

*“(...) la jornada escolar, es muy inequitativa. Unos niños estudian 4 o 5 horas diarias y otros tienen la oportunidad de estudiar 8 horas diarias. Sobre todo los niños que menos tienen apoyo en la casa para acceder al conocimiento, debieran tener una jornada mucho más amplia, más larga.”*

## Resultados por Naturaleza

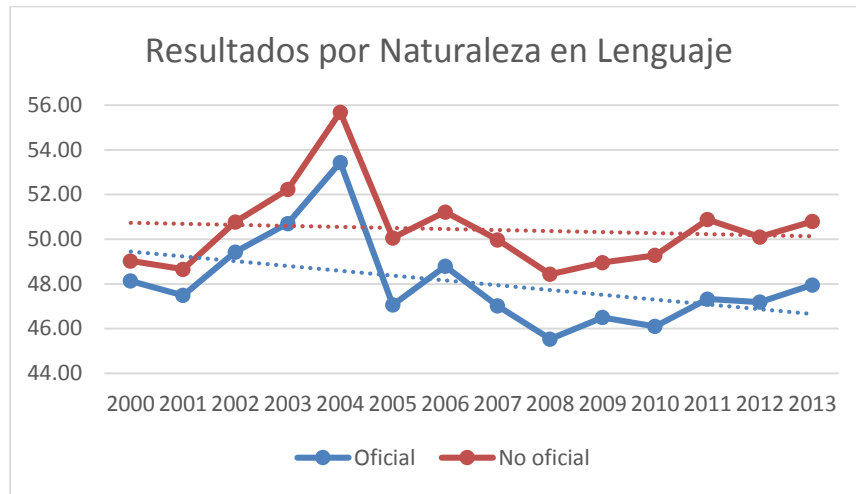


Gráfico 3. Resultados por Naturaleza institucional en Lenguaje

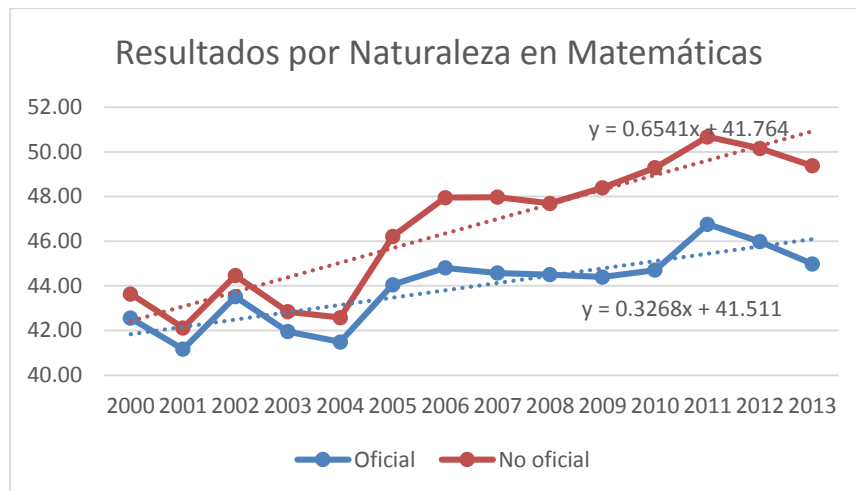


Gráfico 3.1. Resultados por Naturaleza institucional en Matemáticas

Con respecto a la variable, Naturaleza institucional, se observa que los resultados de los colegios No oficiales predominan sobre los de instituciones Oficiales tanto para Lenguaje como para Matemáticas (ver gráficos 3 y 3.1). Sin embargo, nuevamente en el área de Lenguaje no se encuentra ninguna línea de tendencia válida, es así para ambos casos (oficiales y no oficiales). Significa que si bien los resultados de los No Oficiales tienden a ser superiores a lo largo del tiempo, en ninguno de los dos casos es posible afirmar la existencia de una tendencia positiva o negativa, no hubo modificabilidad a lo largo de los 13 años. En contraste, el área de matemáticas sí presenta una línea de tendencia positiva para ambos casos (ver gráfica 3.1), lo que significa que durante estos trece años puede decirse que existió una modificabilidad positiva en este punto.



En cuanto a la diferencia que existe entre los resultados de ambas naturalezas, no puede afirmarse nada en torno a Lenguaje dado que, nuevamente no hay una tendencia en esta área; sin embargo en matemáticas las diferencias se expresan de la siguiente manera:

	Pendiente	Inferior	Superior	Oficial	No oficial
Oficial	0,32675319	0,18878798	0,46471841		Diferencia
No oficial	0,65414834	0,47339257	0,83490411	Diferencia	

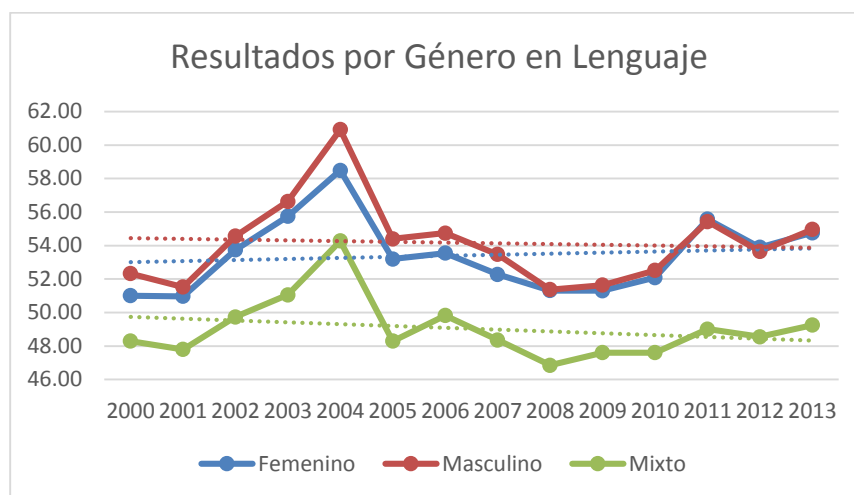
Tabla 2. Diferencias entre los Resultados de Matemáticas por Naturaleza

La tabla 2, deja ver que sí hay una diferencia significativa entre los resultados de los colegios oficiales y los no oficiales, y así mismo, es posible observar que esta brecha se ha ido acentuando con el tiempo (ver gráfico 3.1). En ambas áreas los resultados de los No oficiales están por encima de los oficiales, y así mismo, dado que la pendiente de los No oficiales es mayor que la pendiente de los Oficiales, se puede afirmar que los colegios No oficiales también han tenido una modificabilidad positiva más alta en sus resultados.

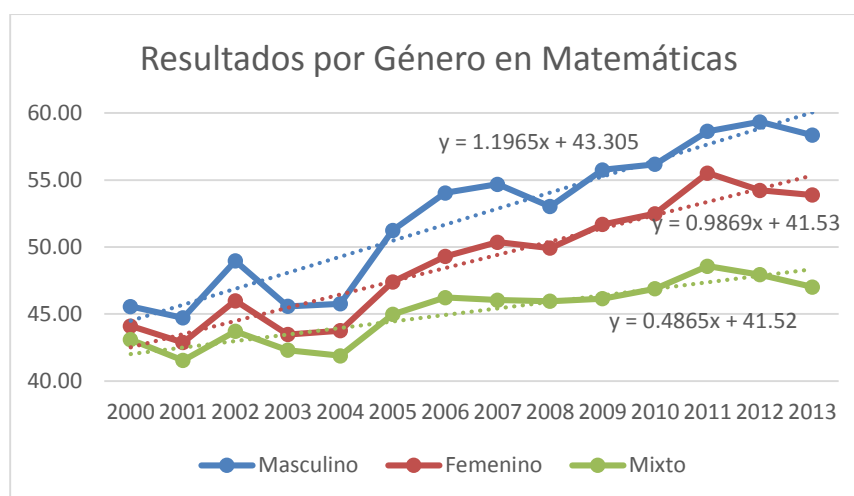
Por tanto, se confirma en Bogotá que aún hay una brecha entre los colegios oficiales y no oficiales, siendo estos últimos quienes llevan la ventaja en resultados. Se confirma para Bogotá, la investigación de Iregui y Melo (2006), en donde se afirma que en Colombia la naturaleza de la institución es un factor diferenciador. La investigación “Más allá de Pisa” realizada por UNIR (2015), expone que las diferencias fundamentales por las cuales los colegios privados tienden a obtener mejores resultados que los colegios públicos, son los recursos, la capacidad de admisión y la autonomía, esto quiere decir que la calidad de la educación no es debido a la naturaleza del colegio sino a los factores diferenciadores. Por otro lado, Gamboa (2010), afirma que en Colombia técnicas de enseñanza, el tamaño de los cursos y todos aquellos insumos que discrecionalmente puede manejar el plantel educativo, están ayudando a tener estudiantes con mejores y más homogéneos rendimientos en los colegios privados.

La brecha diferenciadora entre colegios oficiales y no oficiales ha venido incrementando de forma notable. Sin embargo, cabe resaltar que los resultados de los colegios oficiales han tenido un avance en matemáticas; no obstante, los resultados en lenguaje son preocupantes, puesto que han ido disminuyendo con el paso del tiempo y no hay señales de modificabilidad positiva. Sin embargo, según un estudio realizado por Isáziga y Gabalán (2014), confirma que no hay una asociación fuerte entre los resultados de la prueba SABER 11 y SABER PRO, lo que indica de alguna manera que los estudiantes no “cargan con un destino académico” y las instituciones a través de sus programas podrían generar valor agregado en sus desempeños en el contexto que los rodea, incorporando, lógicamente, un beneficio social intrínseco. Esto deja entre ver un camino muy positivo para el beneficio de la ciudad, que puede clarificarse si se logra resolver el siguiente interrogante: ¿cómo trasladar esos hallazgos a la educación media? Es por ello que la investigación sigue siendo fundamental en este proceso educativo, y más aún dada la preocupante situación de diferenciación.

## Resultados por Género



Gráfica 4. Resultados por Género en Lenguaje



Gráfica 4.1. Resultados por Género en Matemáticas

Se encuentra que los colegios Masculinos y Femeninos obtienen mejores resultados en ambas áreas frente a los colegios mixtos. Sin embargo es importante anotar que para el caso Bogotá, la población de colegios Femeninos (85) y Masculinos (29), es muchísimo menor que la de los colegios Mixtos (1544), y para los colegios de un solo género, la mayoría se concentran entre los estratos 3 y 5. Estos dos factores adicionales pueden ser influyentes en el promedio final de esta variable, y no permiten concluir de forma definitiva si la educación de un solo género tiende a mejores resultados de las pruebas SABER, es por ello que es posible dudar sobre los resultados hallados con respecto a esta variable.

Nuevamente, se encuentra con preocupación que los resultados en Lenguaje no tienen ninguna modificación ni tendencia válida a lo largo del tiempo (ver gráfica 4). En cuanto a Matemáticas, se observa que hay una línea de tendencia positiva para los tres casos; es

decir, que los resultados en esta área han tendido a mejorar conforme el paso del tiempo, siendo los colegios masculinos aquellos con el mayor cambio positivo según su pendiente.

En cuanto a las diferencias que existen entre los resultados en Matemáticas, puede verse que su comportamiento se expresa de la siguiente manera:

	Pendiente	Inferior	Superior	Masculino	Femenino	Mixto
Masculino	1,19650701	0,93261861	1,46039541		No hay	Diferencia
Femenino	0,98689572	0,77744403	1,19634741	No hay		Diferencia
Mixto	0,48646981	0,33084436	0,64209526	Diferencia	Diferencia	

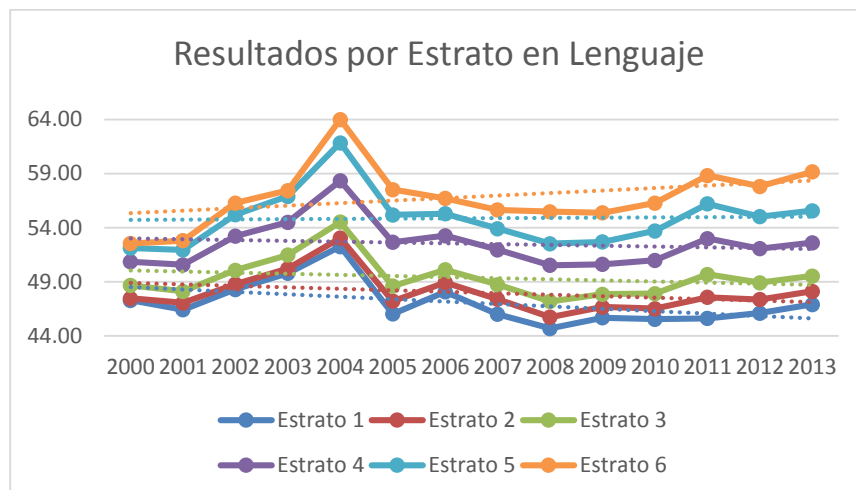
*Tabla 3. Diferencias entre Resultados por Género en Matemáticas*

La tabla indica que si bien entre colegios femeninos y masculinos no hay diferencias significativas, los colegios mixtos se ven rezagados puesto que, frente a los demás colegios de género, sí presentan diferencias negativas significativas (ver tabla 3).

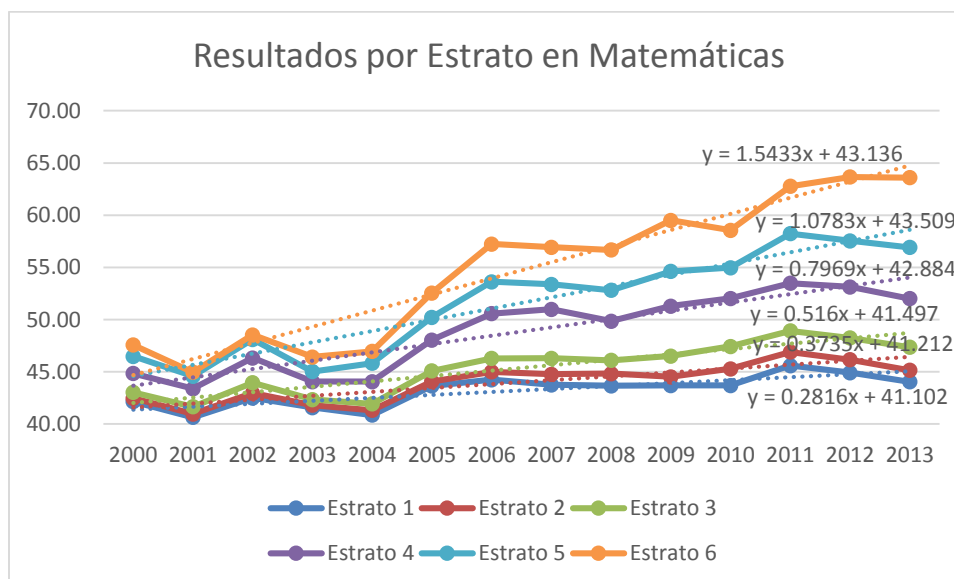
Así pues, puede afirmarse que existe una brecha notoria entre los colegios de un solo género y los mixtos, obteniendo estos últimos los puntajes más bajos. Se encuentran dos posibles explicaciones para esto: en primer lugar, dado que el número de colegios es mucho mayor en esta última modalidad, y en su mayoría son públicos, puede acarrear que los promedios se vean afectados; una segunda posibilidad es que la enseñanza enfocada en un solo género afecte de manera positiva el aprendizaje, sin embargo, según Halpern (2014), no existe ninguna investigación que demuestre que la educación segregada por sexos mejore o empeore el rendimiento académico de alumnas y alumnos.

Dentro de esta misma variable, se puede concluir que no existe una brecha entre colegios femeninos y masculinos. Esto se contrapone a los resultados descubiertos por el ICFES (2013) que confirman que en Colombia sí hay diferencias entre el aprendizaje de mujeres y hombres, siendo estos más fuertes en matemáticas y las primeras en lenguaje. Más acorde a los hallazgos de esta investigación, Gaviria (2001) expone cómo la brecha entre hombres y mujeres en las pruebas de aptitud escolástica han sido fuente de polémica en Estados Unidos, pues aunque los hombres tienden a obtener mejores puntajes en las pruebas para educación media, las mujeres presentan mejores puntajes en la universidad. Por tanto, según esto, no se puede calificar al género como factor determinante de desempeño. A partir de este contraste se postula la siguiente hipótesis: si bien el género no es un factor asociado al desempeño, en un sistema educativo que no alcanza ciertos estándares de calidad sí tiende a ser un factor diferenciador, como podría ser el caso de Colombia.

#### *Resultados por Estrato Socioeconómico*



Gráfica 5. Resultados por Estrato Socioeconómico en Lenguaje



Gráfica 5.1. Resultados por Estrato Socioeconómico en Matemáticas

Con respecto a los estratos socioeconómicos, los resultados siguen un curso histórico similar, tanto en Matemáticas como en Lenguaje, en la medida que en ambos casos el promedio en estas áreas crece con cada nivel en el estrato socio económico. En ningún año, un promedio de cualquier estrato supera al del estrato inmediatamente superior. Por otra parte, con el crecimiento en los últimos años en matemáticas, en los colegios de estrato más alto, los estudiantes obtienen mejores puntajes en ésta área. Mientras que en los estratos más bajos el crecimiento no ha sido tan pronunciado, y Lenguaje sigue siendo el área con mayor puntaje en los resultados.

Nuevamente, se encuentra que no hay una línea de tendencia válida para ninguno de los estratos en Lenguaje. Sin embargo, es muy importante subrayar la diferencia de

resultados entre los estratos 1 y 2, y los 5 y 6, es pertinente dado que los estratos más altos **siempre** tienen mejores resultados que los estratos bajos. Por contraparte, los resultados en Matemáticas muestran una línea de tendencia positiva en todos los estratos, y dado su pendiente, los estratos 5 y 6 presentan la modificabilidad positiva de grado más alto.

Las diferencias por estrato se comportan de la siguiente manera:

	Pendiente	Inferior	Superior	1	2	3	4	5	6
Estrat 1	0,28155941	0,15047979	0,41263903		No hay	Diferencia	Diferencia	Diferencia	Diferencia
2	0,37347795	0,23203746	0,51491844	No hay		No hay	Diferencia	Diferencia	Diferencia
3	0,51595792	0,3585795	0,67333635	Diferencia	No hay		Diferencia	Diferencia	Diferencia
4	0,7969433	0,57351262	1,02037399	Diferencia	Diferencia	Diferencia		Diferencia	Diferencia
5	1,07827567	0,81957184	1,3369795	Diferencia	Diferencia	Diferencia	Diferencia		Diferencia
6	1,54329711	1,23899269	1,84760153	Diferencia	Diferencia	Diferencia	Diferencia	Diferencia	

Tabla 4. Diferencias entre Resultados por Estrato Socioeconómico en Matemáticas

Tal como se esperaba, cada estrato tiene ventaja frente al anterior. Se observa que no existe una diferencia significativa entre los estratos 1, 2 y 2, 3; en contraste con los estratos más altos (4, 5 y 6) que sí muestran una diferencia significativa entre todos los casos, siendo el estrato 6 con la mayor diferencia positiva frente a los demás estratos (ver tabla 4). También es importante resaltar el notorio rezago en el que se encuentran el estrato 1 y 2, especialmente el 1 con resultados y modificabilidad muy alarmantes en comparación. Este hallazgo confirma que, a medida que aumenta el estrato socioeconómico, por su parte también lo hacen los resultados en las pruebas.

En consecuencia, se confirma que las teorías de Gamboa (2010), y Gaviria y Barrientos (2001), que afirman que en Colombia el estrato socioeconómico de un estudiante condiciona sus resultados en las pruebas Saber 11, también son aplicables al caso bogotano. Así mismo, en consonancia con Celis (et al. 2010), el logro educativo aún está asociado a las condiciones iniciales de los individuos, especialmente el nivel educativo de los padres y sus condiciones socioeconómicas.

En palabras de García y Quiroz (2011) *“El sistema educativo -en Bogotá- evalúa el desempeño escolar sobre la base de parámetros para los cuales los hijos de la clase alta están mejor preparados. El sistema está diseñado de tal modo que los estudiantes con mayor capital social (posición social, conexiones, apariencia personal, habilidades de lenguaje) tienen éxito más fácilmente que los estudiantes pertenecientes a las clases menos favorecidas. Es decir, la herencia familiar en términos de capital cultural predispone al éxito educativo.”*

## Resultados de Inversiones vs Puntajes

A continuación se presentarán los resultados obtenidos por Bogotá en las pruebas SABER 11° durante cada administración. Para este análisis, es necesario tener en cuenta que, *“en la historia de la educación, todo balance siempre parece o tardío o prematuro. Es complejo, a veces, establecer la influencia o pertinencia de un acontecimiento o de un fenómeno, porque no siempre se sabe cuál es la cadena de consecuencias que ha engendrado”* (Vaillant, 2005)

También es importante aclarar que en este punto sólo se toman en cuenta los resultados de los colegios oficiales, dado que las inversiones de la SED están enfocadas en los estudiantes matriculados en el sistema distrital público de educación.

## Resultados de Inversiones Generales vs Puntajes de Colegios Oficiales

Esta relación se estableció entre los índices de ejecución presupuestal generales anuales, y los puntajes generales de los colegios oficiales, es decir, se promediaron los resultados de las # áreas de la prueba con el fin de observar el impacto de las inversiones en los resultados generales de la población abarcada.

Una vez hecho el análisis de regresión lineal, se encontró que la relación de dependencia entre inversiones y resultados no es válida (ver Anexo 5), es decir, no hubo un impacto de las inversiones generales en educación en los resultados obtenidos por las instituciones oficiales, durante estos trece años.

Tanto Abel Rodríguez como Miguel Pardo postulan dos posibles respuestas a esta situación; el primero, dice que las mayores limitaciones en educación se debieron a falta de políticas y falta de presupuesto:

*“En general la educación en Bogotá ha avanzado, lo que pasa es que los avances son todavía muy limitados, digamos que la ciudad ha venido haciendo un esfuerzo, pero este esfuerzo tiene que ser mucho mayor. Hay que multiplicarlo, tenemos que negarnos a aceptar la tesis de que hemos hecho mucho en educación, y que no tenemos que invertir más recursos. En un colegio público el estado está aportando más o menos 3 millones de pesos para la educación de un niño, entre lo que aporta la nación y lo que aporta el distrito; un colegio privado, no digamos de los de más élite, están pagando 8, 10 millones de pesos por niño; eso es lo que pagan los papás, es lo que el colegio invierte en la educación, se puede ver la enorme diferencia.*

*Si queremos realmente seguir avanzando sostenidamente en el mejoramiento de la educación en Bogotá, pues hay que seguir haciendo esfuerzos financieros muy profundos. Por ejemplo, la capacitación de los maestros, eso vale mucho dinero, los apoyos a los niños para que puedan ir al colegio en condiciones dignas, eso vale mucho dinero porque son poblaciones muy altas. A los colegios públicos están asistiendo 1 millón de estudiantes, si se le va a dar un almuerzo a cada niño, y ese almuerzo vale 5mil pesos,*

*un almuerzo bien barato, ¿1 millón de almuerzos cuánto valen? Las inversiones son altísimas, por eso hay que seguir con el esfuerzo....” (Rodríguez, 2015)*

Por su parte, Miguel Pardo, atribuye el bajo impacto de las políticas a una baja claridad en cuanto a las prioridades, a la falta de democracia en la educación, las reformas curriculares, así como la excesiva contratación de entidades privadas por parte del gobierno:

*“¿Cuáles son los puntos oscuros? Primero las reformas curriculares, segundo la democracia escolar. Sí, que los colegios definan pero el gobierno manda sus propuestas, y si esas no son, entonces no hay plata. Eso ha sido característico tanto de unos gobiernos, como de otros. Creemos que le tienen miedo a la democracia escolar, eso no significa que los maestros no se hayan apropiado suficientemente de ella; porque a nosotros nos costó un paro de 5 semanas para que la dirección de las instituciones sea colegiada. Que fueran los órganos de gobierno escolar, concejo académico, concejo directivo y rectorías, basados en los concejos de padres, concejo de estudiantes, etc. Pero realmente, es hasta este momento, que se están imponiendo las cosas, la gente está diciendo: Gobierno Escolar. Es una conquista que no ha sido suficientemente valorada, que no alcanzó a ser suficientemente materializada cuando ya vino una contrareforma en el 2001, y realmente a los gobiernos no les gusta que las propuestas sean discutidas por los colegios, así sean alternativos. Ahí tenemos una circunstancia difícil. Eso también se expresa en otro asunto, cómo decía al principio, la Junta Distrital de Educación, que es un organismo que creó la Ley General de Educación; Junta Nacional de Educación, Junta Departamental de Educación, Junta Municipal de Educación, no se reúnen. Son organismos asesores, que no tienen mayoría los maestros, pero no se reúnen; eso tiene que ver con el temor de que si quiera haya un escenario para discutir sobre la política educativa. La ley creó también los foros educativos nacional, distrital, departamental, etc. Aquí nos los volvieron los foros feria, en vez de discutir la política educativa, muestran lo que hacen los colegios.*

*(...)El otro tema es las prioridades, ahí hemos tenido una discusión con los últimos 3 secretarios. Ellos pusieron todos los “huevos en una sola canasta” que para mejorar en educación era la Jornada Única, pero cómo no hay recursos para una real y verdadera jornada única, entonces empezaron a hablar de propuestas de cómo tomar atajos. El penúltimo secretario del gobierno anterior, Carlos José Herrera, la llamó Jornada Extendida, nosotros le dijimos “hombre, mire eso bien” pero no hizo caso. El último que terminó, también hizo eso, aunque no tuvo mucho tiempo porque fue secretario mientras Clara López reemplazó a Samuel, pero también siguió con el programa. En la primera oportunidad que este secretario se posesionó, se hizo una reunión, yo estaba de presidente de la ADE y asistí cómo tal, y le dijimos “esa no es la prioridad”, y menos de esa forma. “Paren eso y miremos”. Pero hay unas prioridades, todavía, ahí si no hubo forma.*

*(...)Las prioridades para nosotros son otras. Aquí cada rato nos traen a Finlandia, y nos sacan las canas con Finlandia. En Finlandia los chicos estudian 6 horas presenciales, no 8. -No estamos diciendo que no tengan a los chicos 8 horas- Y segundo, Finlandia no se preocupa mucho de sus resultados en las pruebas internacionales, aunque normalmente salgan muy altos. Y bueno ¿qué es lo que pasa si trabajan 6 horas? Ah, entonces lo*

*importante **son las condiciones.** Las 2 horas de más son lo último, cuando hay infraestructura, menos estudiantes, todas esas cosas que hemos mencionado. Usted que saca con 2 horas más sin 3 grados de preescolar. Tenemos el dolor en el alma que esa platica fue muy alta, no fue despilfarrada, pero no fue invertida en prioridades, mucho contrato. Un contrato con compensar, Compensar es una caja de Compensación, pues Compensar sub-contrata.”*

## **Inversiones en Pedagogía vs Puntajes de Colegios Oficiales**

En la categoría de Pedagogía se encontró que la relación entre las inversiones hechas en este campo y los resultados no es válida. Por tanto, puede afirmarse que las inversiones en Pedagogía no han tenido impacto en los resultados. (Tabla)

Haciendo un análisis general de las políticas educativas en este ámbito, pueden encontrarse explicaciones sobre este resultado. En primer lugar, durante el periodo de administración Peñalosa, las políticas educativas estaban enfocadas en los problemas de cobertura que para entonces padecía la ciudad. Las políticas en pedagogía se limitaron al apoyo a instituciones con resultados bajos en las pruebas SABER 11, el asesoreamiento se enfocó en trabajar los puntos que el examen señalaba como críticos, es decir, el énfasis en pedagogía se atenía a obtener mayores puntajes en la prueba, más que trabajar problemas estructurales, como la falta de trabajo en competencias por poner un ejemplo. Similar a éste, en el periodo de Mockus también hubo un enfoque muy marcado en cobertura, dado que las políticas educativas iban vinculadas a las del periodo de alcaldía anterior. Sin embargo, de destaca el hecho de que en esta administración existió un trabajo en torno a las competencias lingüísticas, invirtiendo el 50% del dinero destinado a pedagogía en promoción de hábitos de lectura, tanto en la escuela como de forma autodidacta.

Durante el periodo de Garzón se llevó a cabo un reenfoque en la dirección de las políticas en pedagogía, en donde estas apuntaron hacia la cultura para la inclusión social, respeto a la comunidad y el trabajo sobre los derechos humanos. También existió una política de apoyo institucional para los colegios con peores resultados, sin embargo, este apoyo institucional se dio de forma desigual, sólo un porcentaje bajo de instituciones pudo recibirlo, principalmente por razones económicas. No obstante, éste incluyó el trabajo de elementos esenciales como la renovación de los PEI institucionales para coordinación con las nuevas perspectivas pedagógicas y democráticas, evaluando la pertinencia de los planes de estudio y la innovación de los lineamientos curriculares.

El periodo de administración de Samuel Moreno, se caracterizó por una mayor inversión en pedagogía a comparación de las anteriores alcaldías, implementando políticas como la articulación de los grados por ciclos (diseñada durante el periodo de administración de Garzón), los currículos por competencias, y énfasis en las competencias lingüísticas. Sin embargo, el trabajo en pedagogía en materia de políticas ha sido algo muy reciente. Puede plantearse como hipótesis, que el bajo impacto de las inversiones en los resultados se debe a su trabajo tardío. Otra posible explicación se encuentra en que, recurriendo a García, Maldonado y Rodríguez, (2014), aunque en este periodo (Samuel Moreno) las



políticas se enfocaron en pedagogía, dejar a un lado a los docentes hizo que estas políticas no tuvieran impacto en los resultados.

Abel Rodríguez, al respecto de esto, señala que las políticas respecto a la pedagogía, especialmente el currículo, es uno de los puntos más débiles en cuanto a la educación de la ciudad:

*“En materia curricular, la situación es dramática, porque la política curricular es nacional y la fija el ministerio de educación nacional, y aunque los colegios tienen la autonomía para diseñar sus currículos para hacer sus programas de estudio, etc., los colegios no han logrado tener el saber y la experiencia para hacerlo, dependen mucho en ese campo de la secretaría de educación, y la secretaría de educación depende en ese campo del ministerio de educación nacional. Entonces, ahí si se requieren cosas nuevas en materia de política pública, en materia curricular. Por ejemplo, hay un acuerdo prácticamente generalizado, entre las personas que conocen de educación, en que se requiere una reforma curricular (...) hay que trabajar no en materias, sino en campos del pensamiento. Hay que enseñar la lógica, los valores; hay que hacer otros énfasis en materia de formación de la población escolar. Ahí sí hay un campo por experimentar, por mejorar sustancialmente, porque no basta con mejorar las condiciones materiales; también hay que trabajarle a lo pedagógico, porque lo pedagógico es fundamental al momento de la enseñanza.”* (Rodríguez, 2015).

Miguel Pardo Romero, coincide con Rodríguez en el mismo punto, argumentando que uno de los puntos más críticos de la ciudad en educación durante este periodo ha sido el relacionado a la pedagogía:

*“¿Qué queda pendiente desde el punto de vista académico? Muchos intentos en el tema de la reforma curricular, la docencia. En eso ha habido muchas dificultades. Se han logrado abrir unas discusiones, unos debates, ha habido propuestas. (...) Pero todavía estamos en un proceso, no hemos desarrollado lo que corresponde a reformas curriculares, y eso tiene sus circunstancias, y está cruzado por lo que consideramos prioridades equivocadas.*

*¿Cuáles son los puntos oscuros? Primero las reformas curriculares, segundo la democracia escolar. (...) El distrito hasta ahorita está haciendo lo del currículo, pero no empezó así, ahí hay una diferencia en la concepción.*

*(...) ¿Qué le falta a Bogotá?, 3 grados de preescolar para todos los niños. Lo primero que tenemos que hacer es Universalizar los 14 grados de escolaridad en Bogotá. Qué toda persona mayor de 3 años, tenga de entrada sus 14 años mínimos. (...) Los 3 grados de preescolar hasta ahora se está empezando a universalizar el grado de transición, mal llamado grado 0. Pero para los niños de 3 y 4 años sólo hasta ahora se está haciendo en los colegios, y hasta ahora en estos 4 años llevamos 21.000 chicos nada más.”* (Pardo, 2015).

Un punto fundamental que señala Pardo Romero, es la necesidad de un currículo para preescolar y población especial. Si bien se empezó un trabajo en este terreno en el periodo de Garzón y Moreno, aún es necesario una mayor estructuración en la pedagogía preescolar, un ámbito muy descuidado en el país y en la ciudad, como bien lo señala Miguel Pardo. James Heckman, Premio Nóbel de Economía (2000), ha reparado en que

la inversión en educación temprana cumple una doble función: promueve equidad y justicia social, a la vez que productividad en la economía. "Las intervenciones iniciales dirigidas a niños desfavorecidos (dice) logran retornos mucho más altos que otras inversiones".

Por su parte, el investigador del Centro de Estudios Públicos, Harald Beyer, agrega que las desventajas iniciales son claves para determinar el grado de preparación con que los niños y niñas llegan a la escuela. "Los estudios longitudinales sugieren que esas brechas iniciales generalmente no se cierran e incluso se amplían durante la vida escolar y más adelante durante la vida laboral" (Citado en Educarchile, 2010). Sobre este punto, señala Abel Rodríguez, que es desde la primera infancia que empiezan a marcarse las inequidades sociales y de desarrollo (Rodríguez, 2015).

### **Inversiones en Docentes vs Puntajes de Colegios Oficiales**

La relación entre ejecución presupuestal en Docentes y puntajes de los colegios oficiales tampoco fue válida, es decir, el impacto de la inversión en Docentes sobre los puntajes de las pruebas ha sido nulo. (Tabla)

Desde la mirada de las políticas, una posible explicación a esto es la falta de trabajo en este campo, y las medidas que se han empezado a tomar de forma tardía, que todavía no han visto su impacto en los resultados, al igual que en el campo pedagógico. Durante el periodo de Peñalosa, nuevamente la capacitación iba dirigida hacia los puntos débiles señalados por las pruebas de Estado. En el periodo de Mockus no hay mucha diferencia en este aspecto, sin embargo, se puede resaltar el trabajo en competencias lectoras con los maestros.

Es sólo hasta el periodo de Garzón que son abordados otros aspectos de la labor docente, tales como la proyección social, y la participación activa en las decisiones educativas. Se apoya a los docentes en la culminación de estudios de posgrados, maestrías y doctorados. Además, a los directores docentes se les imparten cursos destinados a reforzar las competencias en sus labores de liderazgo y velación por la convivencia. La capacitación para maestros también se realiza con éxito. Especialmente en el periodo de Samuel Moreno la capacitación, formación y acompañamiento docente se incrementó más que en ningún otro periodo. Una posible explicación de la inexistencia de una relación entre inversiones y resultados, es que este tipo de políticas no deja ver resultados "inmediatos", el trabajo docente ve sus frutos en un plazo de tiempo relativamente largo.

Sin embargo, otra posible hipótesis es que el bajo impacto de la inversión docente se debe a que aún no se han tomado las medidas suficientes en este campo. Por ejemplo, en ningún periodo se abordan políticas sobre el proceso de selección docente, o al respecto del proceso de acompañamiento que deberían tener los maestros recién se vinculan al campo laboral; y muy a pesar de que el presupuesto general de la educación se va en la nómina docente (pagos de salarios a docentes y directivos docentes), los

salarios siguen siendo muy bajos<sup>14</sup> al igual que las remuneraciones, convirtiéndose en una opción profesional muy poco atractiva para los estudiantes con capacidades potenciales. Las políticas respecto a la proyección social de los docentes también han sido de poco interés por parte del gobierno.

Respecto a este tópico, Abel Rodríguez señala:

*“Una dificultad muy grande que tiene Bogotá es la formación de los maestros, que no depende de la ciudad, sino de las instituciones formadoras, de las facultades de educación y de las escuelas normales. Realmente la formación de los maestros es de muy baja calidad, entonces, si no tenemos maestros bien formados, cualificados, pues el resultado de la educación que ellos hacen en los colegios va a ser deficiente. El mejoramiento de la formación de los maestros es una condición fundamental para poder avanzar en el mejoramiento de la calidad, pero también deben mejorar las condiciones de vida de los maestros; no solamente necesitamos que se les prepare bien, sino que los maestros sean reconocidos socialmente. Que tengan buenos salarios, similares a otras profesiones, que sean reconocidos, respetados, porque eso es un estímulo muy importante para que hagan bien su labor; porque la educación es la tarea más complicada de todas, aquí se cree que cualquiera puede ser maestro, y en realidad se requiere una formación y una capacitación muy fuertes.”*(Rodríguez, 2015)

Por otro lado, en coincidencia con un aspecto mencionado previamente, Miguel Pardo señala que uno de los mayores avances en formación docente se dio durante el último periodo de alcaldía mencionado:

*“El punto más importante en el terreno académico es que se logró acoger una propuesta, fortalecer la formación docente. Nosotros, cuando estábamos delegados al Comité Distrital de Formación de Docentes, hicimos la propuesta de iniciar un proceso de destinación del 70% del presupuesto a formación posgradual en los 3 niveles, especializaciones, maestrías y doctorados. Y eso implicaba elevar en 3 o 4 veces el presupuesto, cuando se terminaron los periodos de Peñalosa y Mockus no había plata para el presupuesto, no había plata para formación.”*

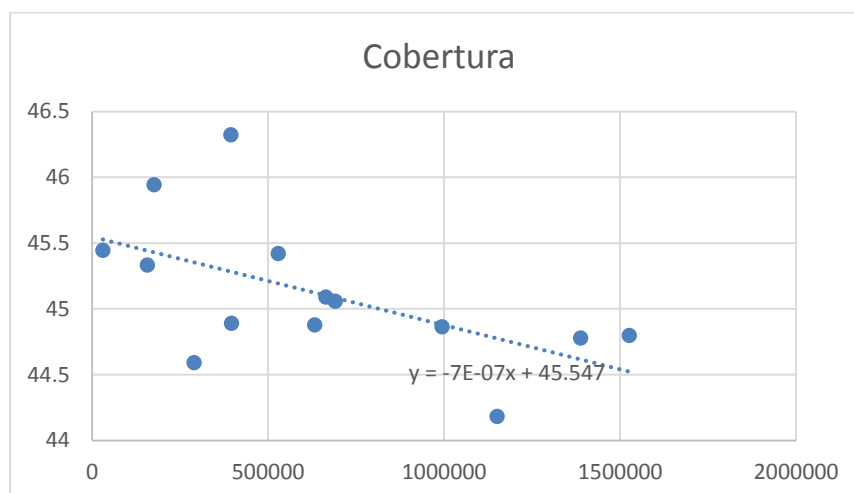
*En estos últimos años pasamos de tener 16mil millones de pesos del periodo pasado, para ahorita tener 66mil millones de pesos. Eso ha contribuido, básicamente, en que entre el 2007 y el 2010 había unos 10mil maestros posgraduados, entre los que ya terminaron, están cursando y la última convocatoria para el próximo año. Y eso para nosotros es muy importante, ustedes entenderán, ese ha sido el mayor logro en el tema de la formación.”* (Pardo, 2015).

## **Inversiones en Cobertura vs Puntajes de Colegios Oficiales**

---

<sup>14</sup> El salario medio para los docentes en Colombia oscila en 1.200.000 pesos colombianos, mientras que en países como Finlandia, que cuenta con uno de los mejores sistemas educativos del mundo, el salario medio es de 7.324.000 pesos colombianos, y no es de los salarios más altos, podría contrastarse todavía más con países como Luxemburgo, donde la media salarial para profesores es de 11.500.000. (OCDE, 2014)

La relación entre Cobertura y resultados, sí fue de carácter válido, esto quiere decir que las inversiones en cobertura sí impactaron en los resultados. Sin embargo, la línea de tendencia es de carácter negativo, lo que quiere decir que, durante este periodo de tiempo, mientras se invirtió en cobertura, peores fueron los resultados:



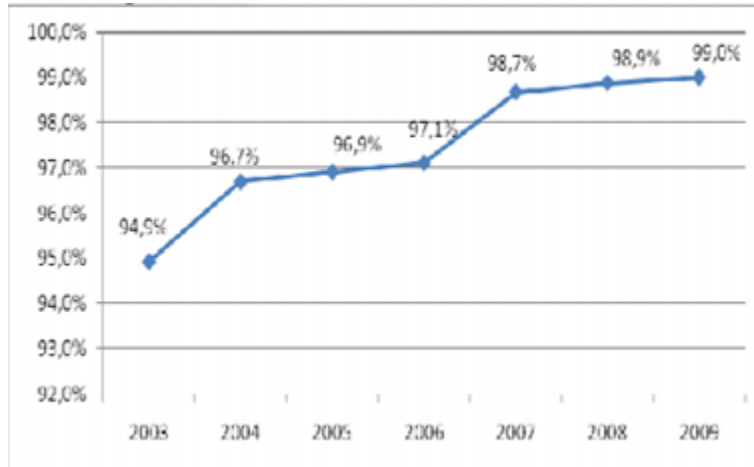
Gráfica 6. Análisis de regresión lineal entre Inversiones en Cobertura y Resultados de las pruebas SABER 11

Aunque no se encontraron investigaciones que demuestran la relación entre cobertura y calidad educativa, si se centran las políticas en cobertura esto puede afectar la calidad, en tanto que se descuida este aspecto de la educación (Arango, 2004). Es por ello, que una posible explicación a los resultados encontrados, es que el enfoque en cobertura sacrificó el trabajo en calidad. Sin embargo, la cobertura fue uno de los grandes logros de las administraciones de estos trece años, es por ello que es pertinente mencionarlo.

Especialmente para las dos primeras administraciones (Peñalosa y Mockus), la prioridad fue la cobertura, pues en ese momento, la mayor problemática que existía en torno a la educación era esa. Debido al salto en la concepción de la educación como un derecho, debía ser prioridad que todos los niños y niñas tuviesen disponibilidad de un cupo para estudiar, siendo esta tarea una responsabilidad del gobierno. Ambos periodos comparten estrategias similares, como la construcción de colegios en zonas prioritarias, la adecuación de aulas, la reorganización del capital humano disponible, la ampliación de la infraestructura y la implementación de los colegios por concesión.

Durante el periodo de Luis Eduardo Garzón, la concepción de la educación como un derecho se afianza, puesto que ya no se conciben la cobertura y la calidad de la educación como dos cosas separadas, sino como complementos una de la otra. La inclusión social a través de políticas de refuerzos alimentarios, servicios de transporte (estos últimos continuación de la política implementada por la alcaldía anterior) y subsidios a los estudiantes bajo la condición de asistencia escolar, elevan los niveles de cobertura no sólo a nivel de cupos sino también de permanencia. Durante el periodo de

Moreno se continúan con todas las políticas anteriores, pero es indudable que el avance más importante durante esta administración fue la gratuidad total, establecida el en 2010, para el servicio público de educación. Las siguientes gráficas (ver gráficas 7 y8) ilustran de forma más claras los logros alcanzados por las diferentes administraciones en ese ámbito:

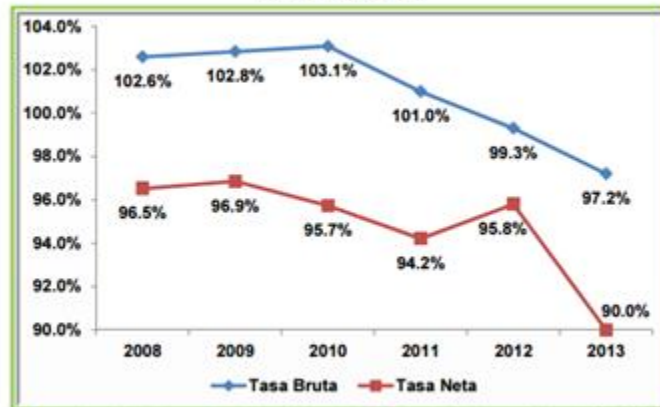


Gráfica 7. Tasa de cobertura bruta. Tomado de: "Informe de Rendición de Cuentas 2009 – Sector Educación"

Abel Rodríguez, coincide en señalar que la cobertura ha sido uno de los puntos más fuertes del desarrollo de la educación en Bogotá. Especialmente, se puede ver que la educación se ha afianzado cada vez más como un derecho desde el punto de vista de la cobertura:

*"Bogotá ha marcado la pauta. Ha sido pionera en políticas, ya no solamente dirigidas a aumentar la cobertura escolar, a ofrecer más cupos escolares, más establecimientos educativos a la población. Sino que ha sido pionera en programas para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo, que es un componente fundamental en el derecho a la educación. **El derecho a la educación no es un cupo, eso es apenas un componente.** Es allí donde Bogotá ha venido marcando pautas con políticas que derivan -y esto fundamentalmente comienza a ocurrir en la ciudad hacia el año 2004- en que Bogotá como administración distrital, como estado responsable de la prestación del servicio educativo, asume la educación como un derecho."* (Rodríguez, 2015)

Gráfico 31. Tasas de cobertura bruta y neta del sector educativo  
Bogotá, D.C.  
Periodo 2008 – 2012



Fuente: Anexo 6A – Sistema de matrícula SED enviada al MEN con fecha de corte febrero 15 de 2013. Matrícula imputada C-600. Elaboración y Cálculos: Oficina Asesora de Planeación – Grupo de Análisis y Estadística.

Gráfica 8. Tasa de cobertura bruta y neta. Tomado de “Bogotá D.C Caracterización Sector Educativo, año 2013”

Como puede verse, los niveles de cobertura mejoraron mucho durante este periodo, llegando incluso a niveles de más del 100%, manteniendo también esos valores. Hay una excepción, un declive en el año 2013, producto de un error de los sistemas de medición que se descubre ese año (ver gráfica 8).

Miguel Pardo, también señala como el punto más fuerte en estos trece años, el avance en cobertura, especialmente en cómo Bogotá ha incorporado otros aspectos esenciales al derecho de la educación, expresados en la inversión social:

*“El avance en los últimos 3 gobiernos, está básicamente en haber logrado que el presupuesto de Bogotá se destine mayoritariamente en inversión social. Cuando Lucho ingresó al gobierno, se empezó a destinar el 70-75%, Petro está destinando el 80% a inversión social. El Gobierno Nacional en el 2015 destina sólo el 21% a inversión social, hay que ver la diferencia. El sector más beneficiado en estos 12 años en el punto de vista de presupuesto ha sido educación, sin lugar a dudas. Ese es un aspecto clave, que ha sido una conquista de los últimos 3 gobiernos, y que queremos que se mantenga.*

*(...) un elemento clave es que Bogotá fue la primera ciudad que logró la gratuidad plena de la educación. Dentro de los principales avances en la historia de la educación está la gratuidad; Lucho la dejó en el 2008 en el 70% y en el 2010 pudimos entregarle al país un presente en sus 200 años de independencia, el derecho a la educación completamente gratuita. Cuando se dice completamente gratuita, que es la diferencia con la gratuidad que hay en el gobierno nacional; dicen que es gratis, pero hablan solamente del acceso, lo demás lo tiene que pagar la familia, cómo lo dice la constitución del 91.*

*(...) Un estudio de Harvard en alianza con la Nacional, demostró que después de 6 años del tema de la alimentación escolar, los chicos aumentaron en peso y talla en 28%, entre los 6 y los 13 años. Entenderán ustedes que es mucho más fácil que un maestro tenga un*

*chico que esté alimentado a tener un chico que tenga sólo la agüepanela en el estómago. (...) ese tema de la gratuidad, ese tema del bienestar, de fortalecer la alimentación escolar, el transporte escolar, subsidios a la permanencia; todo eso fortaleció mucho el derecho, garantizó mucho el derecho a la educación. Para nosotros ese es un punto clave de los avances.” (Pardo, 2015).*

## **Inversiones en Acceso Sociocultural vs Puntajes de Colegios Oficiales**

El análisis de regresión lineal entre esta categoría y los resultados en las pruebas, arrojó que la relación entre ambas no es válida; es decir, como en categorías anteriores, se encuentra que las inversiones destinadas al acceso sociocultural no han tenido impacto en los resultados.

Si bien es cierto que durante las administraciones Peñalosa y Mockus se dio la culminación de la Red Distrital de Bibliotecas: conformada por tres megabibliotecas - Virgilio Barco, Tintal y Tunal-, seis bibliotecas locales y 11 barriales que operan de manera integrada para prestar el servicio, puede que no haya tenido efecto sobre los resultados debido a una fallida mediación entre los estudiantes y el interés por este tipo de espacios.

Rodríguez, Trujillo y Valderrama (2010), demostraron que no existe una relación directa entre las bibliotecas y los resultados académicos sin mediación adecuada. Garzón y Moreno, se enfocaron más en el potencial de la ciudad como centro cultural, que vio sus orígenes en el periodo de alcaldía de Mockus. La estrategia implementada por el exalcalde en esta categoría, fue la alianza entre el sector público y privado con el propósito de organizar salidas pedagógicas para los estudiantes alrededor de la ciudad, propuesta que vio su continuidad en los periodos de administración de Garzón y Moreno. Estos dos periodos también financiaron las visitas de entidades empresariales, sociales y culturales a las instituciones educativas para compartir conocimientos que fueran pertinentes para el trabajo educativo. En los periodos de Garzón y Moreno, además de continuar con las políticas ya propuestas, se abren espacios extraescolares de dos tipos, oportunidades de aprendizaje (artes, ciencia y tecnología e idiomas); y segundo, eventos culturales, deportivos, recreacionales y lúdicos. Por otro lado, se hace dotación de ludotecas con materiales didácticos para propiciar otros procesos de aprendizajes individuales.

Abel Rodríguez resaltó especialmente, como punto fuerte de la educación en Bogotá, el uso de la ciudad como un escenario educativo que hay que aprovechar, adicionalmente, habla sobre la importancia de ofrecerles espacios de contacto con la cultura a los estudiantes:

*“Si un niño pertenece a una familia de profesionales, obviamente ahí tiene una relación con el conocimiento, con la cultura. En cambio, si el niño pertenece a una familia de obreros, vive otro contexto cultural, que no le ayuda a él o a sus estudios. El colegio tiene que compensar estas diferencias sociales. A un niño de clase media o clase alta, lo llevan a cine, lo llevan a pasear, lo llevan a teatro, tiene una relación con la cultura. Un niño de Ciudad Bolívar, de Bosa, de Usme, hay veces que ni siquiera conoce la plaza de Bolívar*

*(...) comenzamos a llevar a los niños al estadio, a que lo conocieran, y a darle apoyo a los papás para que fueran, para que llevaran a los chicos los domingos al fútbol. Pero igual se llevaba a los niños a teatros, a cine; es decir, el colegio asume una serie de responsabilidades que tradicionalmente las cumplía la familia, pero que por razones de pobreza no puede asumirlas, y eso termina afectando los resultados escolares de los chicos, lo cual es injusto, eso es intolerable. No podemos permitir que los niños tengan que pagar las situaciones de pobreza que tengan los padres, se supone que el estado debe asumir esas obligaciones, para crear la llamada <<igualdad de oportunidades para todos>> (...) la escuela no tiene todo siempre para la educación, pero la ciudad sí tiene muchos espacios que pueden ser aprovechados.”(Rodríguez, 2015)*

No obstante, Migue Pardo señala que aún no se ha logrado vincular de forma adecuada este tipo de actividades con el aprendizaje, a pesar de ser muy positivo el espacio, esto podría contribuir a la explicación del porqué de los resultados encontrados:

*“El distrito le apunta más al tema del horizonte cultural de los chicos; que los chicos, además de la actividad que hacen regular en el colegio, que la filarmónica que el IDRDR, que naden, saltan, bailan. Nosotros dijimos "Perfecto. Pero eso no es transformar, eso no es un cambio en la jornada escolar". Eso le ayuda a los chicos a estar con el tiempo libre más ocupado, les sirve de cierta forma para su formación, digamos, lo disfrutaban; pero eso lo llamábamos antes, escuela-ciudad-escuela. Para nosotros, los programas, las actividades que se desarrollen, deben ser parte de la intencionalidad pedagógica del PEI, y de su currículo. El distrito hasta ahorita está haciendo lo del currículo, pero no empezó así, ahí hay una diferencia en la concepción.”(Pardo, 2015).*

## **Inversiones en Administración vs Puntajes de Colegios Oficiales**

Nuevamente, el análisis de regresión lineal arroja que la relación entre las inversiones en administración y los puntajes en las pruebas no es válida, esto quiere decir, que la inversión en administración tampoco ha tenido impacto en los resultados.

La administración también fue un enfoque muy importante durante los periodos de Peñalosa y de Mockus, principalmente porque ésta fue usada como herramienta fundamental en la ampliación de la cobertura y la organización del sistema educativo. Cabe aclarar que si bien el ámbito administrativo no influye directamente sobre la calidad de la educación, una mala administración sí puede afectarla negativamente.

Como ya se dijo anteriormente, dados los problemas de cobertura, la administración de ambos periodos se concentró en la reorganización de la capacidad humana existente. Se establecieron y aplicaron parámetros para esclarecer la proporción correcta alumno-docente y alumno-aula. En la administración de Antanas Mockus, con el mismo propósito de aprovechar la planta laboral disponible, se implementa la estrategia de la integración de la oferta educativa, encargada de reducir el número de colegios, por ejemplo, integrar escuelas de primaria con colegios de bachillerato en una misma sede y convertirlos en una sola institución educativa, con un sólo equipo directivo, lo que suponía que los directores de las escuelas primarias pasaban a ocupar cargos de coordinación o ejercían



la docencia. En los incentivos institucionales, durante el periodo de Enrique Peñalosa, se continuó con el proyecto “Galardón a la Excelencia” reconocimiento que se daba a las instituciones educativas con mejores prácticas de gestión escolar, dicho premio continúa hoy en vigencia.

También, durante el periodo de Mockus, se modernizó la Secretaría de Educación, con el fin de facilitar y agilizar los procesos de matriculación de los alumnos, de asignación de cupos, de nómina de maestros y directivos, de atención al cliente, etc. Los periodos de administración de Garzón y Moreno, estuvieron más enfocados en el uso de la administración como método para reforzar la inclusión social. Se buscaron, más que nada, convenios con entidades privadas para donaciones de útiles escolares, y financiación de necesidades escolares de los niños con más bajos recursos de la ciudad, adicionalmente, durante este periodo se aumentó la inversión en educación, representando el 3% del PIB Bogotá, un 35% más del valor registrado en 2003 (2,2%).

## **Conclusiones y Estrategias**

En términos generales puede afirmarse que las conclusiones macro de esta investigación son:

1. Durante estos trece años, los resultados generales de Bogotá indican que en el área de Lenguaje no hubo tendencia; por el contrario, en Matemáticas hubo una tendencia de cambio positivo, sin embargo, estos resultados siguen estando por debajo de los de Lenguaje.
2. Los resultados por Jornada Completa predominan fuertemente sobre las demás jornadas; los colegios de un solo género también tienden a obtener mejores resultados que los mixtos.
3. Los estratos altos tienden a tener mejores resultados que los estratos bajos, en todas las áreas. Ningún estrato tiene mejores resultados que su estrato inmediatamente superior, lo que puede indicar que a mayor estrato, mejores serán los resultados en las pruebas.
4. La naturaleza de la institución educativa es un factor diferenciador en la educación de Bogotá, preponderando los resultados de los colegios no oficiales sobre los oficiales.
5. Se encontró que las inversiones tanto a nivel general como por categorías no han tenido ningún impacto sobre los resultados. A excepción de la categoría de Cobertura, que presenta un impacto negativo en los puntajes.
6. Se rescata como el mayor logro en políticas educativas los altos niveles de cobertura alcanzados y la inversión social. Como punto más débiles se encuentran las categorías de pedagogía y docentes.
7. Las mayores limitaciones durante estos trece años en el ámbito educativo fueron la falta de organización en cuestión de prioridades y la falta de presupuesto.

Respecto a los resultados por variables institucionales puede concluirse que la educación en Bogotá aún no cumple con uno de sus fines principales: la igualdad de oportunidades. Según Checchi y Peragine (2010), el objetivo de cualquier política orientada a igualar las oportunidades debería consistir en reducir, entonces, las brechas resultantes entre los individuos que enfrentan diferentes oportunidades iniciales, es decir, quienes pertenecen a distintos 'tipos'<sup>15</sup>(citado por Gamboa, 2010). Esto aún no se ha logrado, especialmente en el ámbito socioeconómico.

Respecto a las relaciones entre políticas y resultados se concluye que como ámbito más fuerte, durante estos cuatro periodos de alcaldía, se destacó la cobertura. Durante los dos primeros periodos (Peñalosa y Mockus) la administración como herramienta de ampliación de la cobertura fue un eje central que generó frutos positivos; durante los dos periodos posteriores (Garzón y Moreno) la inclusión social como eje principal reforzó el concepto de la educación como derecho, siendo su logro más importante la incorporación del carácter gratuito de la educación pública, que más adelante, en el 2011, el país lo implementó para el resto de la nación.

En segundo lugar, se encuentra que los aspectos más débiles de las cuatro administraciones, son la pedagogía, y los docentes y directivos docentes según el análisis cualitativo. En cuanto a la pedagogía, si bien es importante el peso que se le ha dado a la evaluación, las políticas educativas en este ámbito, no pueden girar sólo en torno a los puntos que las pruebas Saber señalen como críticos<sup>16</sup>. Los cambios en este aspecto deben ser mucho más profundos; adoptar un currículo por competencias, por ejemplo, tendrá mucho más peso a largo plazo que concentrarse solamente en la solución de problemas inmediatos diagnosticados en la evaluación.

Sin embargo, los lineamientos curriculares, si bien son importantes para establecer un horizonte claro de lo que se aspira lograr, no son de carácter obligatorio, pues la Ley General de Educación ampara la autonomía de las instituciones educativas. Dado que esto es así, el enfoque de las políticas educativas no debe concentrarse completamente en la pedagogía sino en los actores que sirven de puente entre el Gobierno y los estudiantes: los docentes y directivos docentes.

Esta investigación es partidaria de que sin un enfoque en docentes y directivos docentes, no es posible la articulación correcta de la educación, al menos en lo que a calidad se refiere. Como se mencionó anteriormente en los resultados, el campo docente, tanto en el país como en la ciudad no ha tenido el protagonismo que le corresponde. Se rescata que en los últimos dos periodos (Garzón y Moreno), se tomaron en cuenta más dimensiones necesarias en torno al eje docente, como la proyección social. Si bien este periodo ha sentado una base de trabajo importante, los resultados reflejan que es necesario invertir

---

<sup>15</sup> Entiéndase por "tipos", poblaciones en condiciones iniciales fuera de su control, en este caso las variables institucionales aquí analizadas.

<sup>16</sup> No obstante, se resalta el peso que se le da a la investigación en educación como fuente de herramientas pedagógicas, especialmente desde el periodo de Antanas Mockus en adelante.

todavía más en este campo, y ya que se han establecido bases muy buenas en torno a la cobertura y la inclusión social, es necesario que ahora la ciudad centre su atención en mejorar la calidad, enfocado desde el ámbito docente.

En el 2007, el estudio Mckinsey concluyó que *“todos los distintos sistemas educativos que han experimentado mejoras lo han logrado fundamentalmente porque han creado un sistema que es más eficiente en tres aspectos: conseguir gente más talentosa que se interese por la docencia, desarrollar a sus docentes para que sean mejores instructores y garantizar que estos instructores se brinden en forma consiente a todos los niños”*. Bravlavsky y Cosse (2006), señalan que el avance de los procesos de reforma de la educación dependerá en medida muy importante de la lógica de intervención de los actores educativos, pero nunca debe olvidarse que dichos actores deben desenvolverse bajo el contexto que a todos ellos los une: los alumnos. Haycock, K. (1998), Mello (2005), Vaillant (2005), LLECE (2007), y García (et al. 2014), coinciden en señalar que el factor que más impacto y diferencia genera en el proceso educativo de un niños es el maestro.

En cuanto al director, como se señaló anteriormente, es el encargado de articular y dirigir el equipo docente para que sea posible la realización, la retroalimentación y puesta en práctica del PEI. En concordancia con el modelo neoliberal predominante en este siglo XXI, la formación educativa se ha visto subordinada muchas veces al mundo laboral (educación para el trabajo), y es así como el director de escuela se lo asimila al papel de gerente (Zaccagnini, 2007). Es necesario que se empiece a proyectar una imagen más integral del papel que juega el director como articulador del plan educativo general de las instituciones, y que se refleje en sus procesos de selección, capacitación, y remuneración.

Bogotá debe ahora, citando palabras de Rodríguez (2015), *“tener como prioridad el logro de la calidad educativa, que deberá centrarse en los maestros – y directivos - (su formación, selección, vinculación, promoción, remuneración, y valoración) y contar con su aceptación y apoyo.”*<sup>17</sup>

Adicionalmente, debe haber una mayor vinculación de la sociedad con el proceso educativo de los jóvenes, el gobierno debe impulsar políticas que fomenten la participación activa de los padres en el proceso educativo de sus hijos. Como bien afirmaba Rodríguez (2015), el derecho a la educación está compuesto por diferentes actores, la relación por dicho derecho es responsabilidad de todos aquellos implicados.

Si bien las políticas no han logrado reducir las brechas sociales de la educación según lo esperado, aparece como novedad el avance en los puntajes de matemáticas de los colegios no oficiales, sería pertinente observar qué se está haciendo en cuestión de pedagogía en esta área, que no se está llevando a cabo en lenguaje.

---

<sup>17</sup> Si bien el autor hace referencia a Colombia, los autores de esta investigación consideran absolutamente trasladable este discurso al contexto capitalino.

Es también muy importante y necesaria la continuación del trabajo en el currículo por competencias que ahora se está empezando a articular en la ciudad. Así mismo, continuar con el trabajo en el currículo de preescolar y para la población con necesidades especiales. Sin olvidar que el trabajo en calidad debe estar enfocado en los docentes y directivos, y las políticas que ahora se expidan deben contemplar todas las fases que abarcan el campo: procesos de selección, formación, acompañamiento durante la vinculación al mundo laboral, capacitación y actualización constantes, remuneración (mejor remuneración), proyección social, evaluación (constructiva, no de carácter punitivo), y por último, vinculación con las decisiones concernientes al campo de la educación.

Es igual de importante mantener los logros en cobertura e inclusión social, con el fin de sentar una base que permita el nuevo enfoque en calidad de la educación. Esto debe ir complementado de por la proyección de políticas educativas de carácter integral y a largo plazo es necesaria si se quiere llegar a cambios realmente estructurales y profundos, que no sólo resuelvan necesidades inmediatas.

La educación es la herramienta que permite los mayores, y más profundos cambios sociales, es por eso que es también aquella que requiere más trabajo, pero sobretodo constancia y tiempo. Continuar con ese proyecto, y motivar la lucha por la educación es, en realidad, el principal propósito de este trabajo.

*“Las raíces de la educación son amargas, pero la fruta es dulce.”*

Aristóteles

## **Recomendaciones**

Esta investigación puede dar un panorama general de la situación en calidad educativa en Bogotá durante el periodo entre el 2000 y el 2013. Sin embargo, se puede profundizar en áreas similares en la búsqueda de otras conclusiones. La investigación trata el problema y concluye sobre la calidad de educación únicamente en la ciudad de Bogotá. Esta investigación propone que se lleve a cabo un estudio similar a distinto nivel, que pueda tratar el problema de educación a nivel Nacional, o de otras grandes ciudades en el País. Puesto que tal como lo dijimos el problema de Calidad de Educación no se reduce a la capital del país, sino que es un problema que afecta a todo el territorio Nacional. Analizar las políticas educativas nacionales, ayudaría a diagnosticar un poco mejor el problema de la educación en Colombia.

Por otra parte, debido a que los datos no eran comparables por el cambio en las pruebas SABER 11, esta investigación no pudo abarcar los años de 2014 y 2015. Un análisis futuro de las políticas y los datos para estos años y los próximos años venideros, ampliaría el rango de los resultados encontrados y permitiría el análisis de uno o más periodos en la alcaldía. El problema en la calidad de educación es un problema que aún persiste, y es fundamental que se siga haciendo un seguimiento a éste durante los años siguientes.

Otro posible enfoque, podría ser un seguimiento a los procesos de formación de los maestros de la ciudad, analizar si son adecuados, si son pertinentes. Realizar un estudio similar tomando como eje los directores institucionales sería muy positivo, especialmente por no ser un tema tan concurrido, y como ya se dijo antes, es uno de los factores asociados a la calidad de la educación con más incidencia. Se recomienda, por motivos de viabilidad, realizar el estudio en la ciudad de Bogotá. Especialmente, en este punto de delimitación se hace especial énfasis, ya que los realizadores de esta investigación, tuvieron muchos problemas por querer abordar tantos aspectos en un solo trabajo, esto puede desembocar en un análisis superficial de muchos aspectos, que termina siendo algo meramente descriptivo.

Otra temática muy interesante, que en principio se planteó en el trabajo pero por motivos de delimitación no se llevó a cabo, es comparar el trabajo realizado en torno a las políticas en esta investigación con políticas y resultados de otras ciudades, mirar qué de lo hecho en la ciudad puede contribuir al proceso de desarrollo de otros centros urbanos del país, y viceversa.

## **Bibliografía**

POPKEWITZ, Thomas S. (1994) *Política conocimiento y poder: algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas*. Wisconsin, Universidad de Wisconsin-Madison, Revista de educación, núm. 305.

GAMBOA N., Ph. D., Luis Fernando. (2010) *Análisis de la evolución de la igualdad de oportunidades en la educación media, en una perspectiva internacional: El caso de Colombia*. Bogotá D.C, Facultad de economía, Universidad del Rosario.

ICFES. (2013) *Análisis de las diferencias de género en el desempeño de estudiantes colombianos en matemáticas y lenguaje*. Bogotá D.C, ICFES.

URIBE C., Mariana. Dirigido por: TANCO, Luisa F. (2010) *Análisis de las estrategias educativas referentes a la cobertura y la calidad de la educación primaria y secundaria*.

*Estudio de caso Bogotá periodo 1995-2008*. Bogotá D.C, Facultad de Ciencias Políticas, Universidad del Rosario.

GARCÍA V., Mauricio; QUIROZ L., Laura. (2011) Apartheid educativo en Bogotá. Bogotá D.C. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/1879-mauricio-garcia.html>

ROJAS L., Ronald. (2010) Competencias en lenguaje: relaciones entre la escuela y las pruebas de Estado. Bogotá D.C, Universidad Pedagógica Nacional, ICFES.

CELIS, Marly; JIMÉNEZ, Óscar; JARAMILLO, Juan F. (2010) *¿Cuál es la brecha de la calidad educativa en Colombia en la educación media y en la superior?* Manizales, Maestría en economía, Universidad de Manizales, ICFES.

ORJUELA V., Jaime. (2010) *Determinantes individuales de desempeño en las pruebas de Estado para educación media en Colombia*. Bogotá D.C, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, ICFES.

Secretaría de Educación. (2012) *Evaluación para la calidad educativa: Impacto de la política educativa en los aprendizajes para la vida*. Bogotá D.C, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

EDUCARCHILE, (2013). La importancia de invertir en la educación preescolar. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/detalle?ID=190523>

ISÁZIGA D., Carlos H.; GABALÁN C., Jesús. (2014) La intervención académica en la construcción de una sociedad con calidad. Aproximación a través del análisis del valor agregado en el diferencial SABER 11 – SABER PRO por regiones CORPES. Bogotá D.C, ICFES.

BRASLAVSKY, Cecilia; COSSE, Gustavo. (2006) *Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. España, Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. Volumen 4, Número 2e.

RODRÍGUEZ-LESMES, Paul; TRUJILLO, José D.; VALDERRAMA, Daniel. (2010) *Más allá de la infraestructura: el efecto vecindario de las bibliotecas públicas en la calidad de la educación*. Bogotá D.C, Universidad del Rosario, ICFES.

OME V., Alejandro. (2011) Meritocracia en la carrera docente: Evidencia para Colombia. Bogotá D.C, Universidad de Chicago, ICFES.

CORTÉS, Rosalía; GIACOMETTI, Claudia. (2010) *Políticas de educación y su impacto sobre la superación de la pobreza infantil*. Santiago de Chile, Cepal, UNICEF.

PONS, Juan P; BRAVO, Pilar; VILLACIERVOS, Patricia. (2010) *Políticas educativas, buenas prácticas y TIC en la comunidad autónoma Andaluza*. España, Teoría de la Educación, Educación y cultura en la sociedad de la informática, Universidad de Sevilla.

NAMO DE MELLO, Guiomar. (2005) *Profesores para la igualdad educacional en América Latina*. Santiago de Chile, miembro del Consejo nacional de Educación, Brasil. Revista PRELAC, N°1.

GARCÍA J., Sandra; MALDONADO C., Darío; RODRÍGUEZ O., Catherine. (2014) *Propuesta para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media en Colombia*. Colombia, Fedesarrollo, Cuadernos de Fedesarrollo No. 49.

VAILLANT, Denise. (2005) Reformas educativas y rol de docentes. Santiago de Chile, Coordinadora programa GTD-PREAL/ORT, Universidad Ort, Uruguay, Revista PRELAC, N°1.

ZACCAGNINI, Mario C; Asesora: María Dolores Jolis. (2007) Reformas educativas: espejismos de innovación. Argentina, Investigador del grupo G.I.S.E.A, Universidad Nacional de Mar del Plata, OEI-Revista Iberoamericana de Educación (ISSN: 1681-5653).

ICFES. (2013) *Sistema Nacional de Evaluación Estandarizada de la Educación, Alineación del examen SABER 11°*. Bogotá, ICFES.

ICFES. (2012) *Examen de Estado de la educación media – ICFES SABER 11° ¿Qué se evalúa?* Bogotá, ICFES.

HALPERN, Diane F. Y colaboradores. (2014) La pseudociencia de la segregación por sexos en la educación. Viento Sur. Disponible en: <http://www.vientosur.info/spip.php?article9083>

EL CONFIDENCIAL. (2014) *¿Colegios públicos o privados? El informe PISA analiza cuáles son mejores*. El Confidencial. Disponible en: [http://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2014-05-19/colejos-publicos-o-privados-el-informe-pisa-analiza-cuales-son-mejores\\_132970/](http://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2014-05-19/colejos-publicos-o-privados-el-informe-pisa-analiza-cuales-son-mejores_132970/)

BARRERA, Felipe; MALDONADO, Darío; RODRÍGUEZ, Catherine. (2012) Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: Diagnóstico y Propuestas. Bogotá D.C, Facultad de Economía, Universidad del Rosario, Serie Documentos de Trabajo No. 126.

DE ZUBIRÍA, Julián (2011) *Hacia un Acuerdo Nacional para mejorar la Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia*. Bogotá D.C, IDEP.

MUÑOZ W, Luis A. (2011) *Estudio de Factores Asociados a la Calidad de la Educación Escolar de Bogotá*. Bogotá D.C, IDEP, Magazin No. 76.

LÓPEZ, Laura D; PERALTA, Nathalia A. Dirigido por: Julián De Zubiría (2014) *Factores asociados a la calidad educativa de las instituciones de educación básica en Bogotá*. Bogotá D.C, Instituto Alberto Merani.

NUÑEZ, Khyra; RODRÍGUEZ, Juliana. Dirigido por: Vanessa Vargas (2013) *El carácter transversal del lenguaje en Colombia*. Bogotá D.C, Instituto Alberto Merani.

LLECE. (2007) *Investigación Latinoamericana sobre enseñanza eficaz*. Oficina regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe, LLECE.

RODRÍGUEZ C., Abel. (2015) *20 años de la Ley General de Educación. Resultados y posibilidades*. Bogotá D.C, Cooperativa Editorial Magisterio, Colección Gestión.

COX, Pamela. (2009) *La calidad de la educación en Colombia: un análisis y algunas opciones para un programa de política*. Colombia, Unidad de Gestión del Sector de Desarrollo Humano, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital. (2001) *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas "Por la Bogotá que queremos" 1998 -2000, Balance de Cumplimiento de Metas Plan de Desarrollo*. Bogotá D.C, Alcaldía Mayor de Bogotá, Volumen I, Informe por entidad.

Secretaría General. (2003) *Bogotá para vivir 2001 – 2003, Informe de gestión de las entidades distritales*. Bogotá D.C, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Secretaría de Educación. (2007) *Informe de gestión, Sector Educación 2004 – 2007*. Bogotá D.C, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Secretaría de Planeación. (2011) *Balance de Gestión, Sector Educación 2008 - 2012*. Bogotá D.C, Alcaldía Mayor de Bogotá.

PARDO R., Miguel A. (2015) *El análisis de la política educativa pública en los gobiernos alternativos de Bogotá*. Bogotá D.C, Texto ampliado del Editorial de la ADE el 20 de septiembre de 2015 en Radio Revista Proyección y del artículo publicado en El Educador Distrital a principios del mismo mes. Disponible en:

<http://www.renovacionmagisterial.org/portada/elementos-para-el-an%C3%A1lisis-de-la-pol%C3%ADtica-educativa-p%C3%BAblica-en-los-gobiernos-alternativos-de-bogot%C3%A1>